

**EVALUASI PELAKSANAAN PROGRAM TRANSMIGRASI
MELALUI MODEL KERJASAMA ANTAR DAERAH
(STUDI KASUS DI KABUPATEN TEMANGGUNG PROVINSI JAWA TENGAH)**

TESIS

Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan
Guna Mencapai Derajat S-2

Program Pascasarjana Universitas Diponegoro

Program Studi : Magister Ilmu Administrasi

Konsentrasi : Magister Administrasi Publik



Diajukan oleh :

**Bintang Yulisetyaningtyas
D4.E004007**

**PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
2008**

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam Tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu perguruan tinggi, juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Semarang, Juni 2008

**Bintang
Yulisetyaningtyas**

**EVALUASI PELAKSANAAN PROGRAM
TRANSMIGRASI MELALUI MODEL KERJASAMA
ANTAR DAERAH
(STUDI KASUS DI KABUPATEN TEMANGGUNG PROVINSI JAWA TENGAH)**

Dipersiapkan dan disusun oleh
BINTANG YULISETYANINGTYAS
D4E004007

telah dipertahankan di depan Tim Penguji
pada tanggal: 29 Maret 2008
Susunan Tim Penguji

Penguji, I

Drs. Sundarso, SU

Penguji II,

Drs. Hardi Warsono, MTP
MT

Pembimbing, I

Drs. Yusmilarso, MA

Pembimbing II

Drs. Herbasuki Nc,

Tesis ini telah diterima sebagai salah satu persyaratan
untuk memperoleh gelar Magister Sain

Tanggal: 28 Juni 2008
Ketua Program Studi
MAP
Universitas Diponesoro
Semarang
Prof. Drs. Y. Warella, MPA,
PhD

PERSEMBAHAN

Pesan dari Syech Hadroji Maulana In'am :

- ❖ Sibukkan dirimu dalam agama, jika tidak,
kaupun akan sibuk tapi bukan dalam agama.
- ❖ Gunakan waktumu untuk agama, jika tidak,
waktupun akan habis tapi bukan untuk agama.
- ❖ Gunakan hartamu untuk agama, jika tidak,
hartapun akan habis tapi bukan untuk agama.
- ❖ Matilah engkau dalam agama, jika tidak engkaupun akan mati,
tapi bukan dalam agama.

(Yang dimaksud Agama disini meliputi USAHA AGAMA yaitu Dakwah dan Tabligh, serta AMAL AGAMA yaitu Imaniyah, Ibadah, Muammat, Muasyaroh dan Ahlak)

Pesan hikmah yang penuh dengan

nur dan bijak bestari ini

kupersembahkan untuk:

Orang tuaku

Suami dan anak-anakku (Izar dan

Diaz)

Saudara, sahabat, teman dan seluruh

muslimin dan muslimat

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, segala puji bagi Allah SWT yang telah melimpahkan Rahmat dan Hidayah-Nya sehingga penulisan tesis ini telah selesai pada waktunya. Namun penulis menyadari sepenuhnya bahwa masih banyak kelemahan dan kekurangan, baik dalam penggunaan bahasa maupun penalaran ilmiah, yang disebabkan oleh keterbatasan kemampuan penulis. Oleh karena itu dengan segala kerendahan hati kami bersedia menerima masukan-masukan yang bersifat konstruktif demi penyempurnaan tesis ini.

Dalam kesempatan ini penulis ingin mengucapkan terima kasih yang setulusnya kepada semua pihak yang telah memberikan kontribusi dalam penyelesaian penulisan tesis ini. Jazakallah khoiron katsiron kepada :

1. Kepala Disnakertrans Kab. Temanggung beserta jajarannya yang telah memberikan ijin, data dan informasi kepada penulis untuk melakukan penelitian;
2. Kepala Disnakertrans Prov. Jawa Tengah yang telah memberikan ijin penulis untuk melanjutkan studi S-2 dan para pejabat dan staf di lingkungan Disnakertrans Prov. Jawa Tengah yang memberikan data informasi dibidang ketransmigrasian.

3. Drs. Yusmilarso, MA dan Drs. Herbasuki Nc, MT, selaku dosen pembimbing yang telah banyak memberikan masukan demi perbaikan penulisan tesis ini;
4. Drs. Hardi Warsito, MTP, dan Drs. Sundarso, SU selaku dosen penguji;
5. Prof. Drs. Y.Warella, MPA, PhD selaku Dosen Wali sekaligus Dir. Program Magister Administrasi Publik Universitas Diponegoro, beserta jajarannya yang tidak dapat penulis sebut satu-persatu yang telah membekali wawasan akademik selama penulis mengikuti program;
6. Secara khusus ungkapan terima kasih penulis sampaikan kepada teman-teman di Seksi Rencana dan Program Subdina Bina Program Disnakertrans Provinsi Jawa Tengah, yang telah memberikan pengertian, bantuan, motivasi dan doa kepada penulis dalam menyelesaikan studi;
7. Teristimewa kepada orang tua, suami dan anak-anakku tercinta serta adik-adik tersayang, jazakumullah atas segala dorongan, pengertian, dan toleransinya serta doa, akan selalu Ummi kenang dalam doa.

Semoga kehadiran tesis ini bermanfaat bagi peningkatan kualitas program transmigrasi di Jawa Tengah serta bermanfaat bagi siapa saja yang membutuhkan.

Penulis

Bintang Yulisetyangingtyas

ABSTRAK

Terdapat kondisi bahwa 1) Paradigma baru transmigrasi belum sepenuhnya dipahami oleh para penyelenggara dan pelaksana transmigrasi, 2) program transmigrasi belum dipersepsikan sama dalam mendukung terwujudnya otonomi daerah, 3) munculnya permasalahan baru dibidang pertanahan akibat euforia reformasi dan 4) proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunan transmigrasi yang seringkali masih mengacu pada konsep lama dan belum sepenuhnya mengacu pada kriteria yang telah ditetapkan; maka dapat diidentifikasi permasalahan pokok dalam penyelenggaraan program transmigrasi adalah penerapan model Kerja Sama Antar Daerah (KSAD) belum dilaksanakan secara utuh sesuai dengan ideologi yang terkandung dalam prinsip-prinsip KSAD sebagai upaya peningkatan efektivitas penyelenggaraan transmigrasi; sehingga masih diperlukan input-input baru pada tataran pedoman KSAD itu sendiri. Tujuan penelitian ini ingin mengevaluasi secara mendalam pelaksanaan model KSAD dalam program transmigrasi agar dapat mencapai sasaran secara efektif, yang pada gilirannya dapat meningkatkan citra baik program transmigrasi di mata masyarakat umum.

Metode penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Fokus utama penelitian ini diarahkan pada evaluasi hasil penyelenggaraan program agar dapat menyusun masukan-masukan sebagai feedback bagi peningkatan efektivitas penerapan prinsip-prinsip Kerja Sama Antar Daerah sebagai salah satu upaya peningkatan kualitas penyelenggaraan program transmigrasi. Penelitian diadakan di Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Temanggung Provinsi Jawa Tengah. Pelaksanaan KSAD sangat sarat dengan fenomena yang variatif sesuai dengan karakteristik sosial budaya yang melatarbelakangi masing-masing daerah, sehingga diperlukan diskripsi dan konklusi yang kaya tentang konteks KSAD. Oleh karena itu fokus penelitian diamati dari beberapa fenomena yaitu: Penerapan tahapan penyelenggaraan program transmigrasi dan Konsistensi penerapan kerjasama.

Hasil penelitian ini menunjukkan diperlukannya skema dan prosedur pembebasan dan penyediaan lahan untuk pembangunan transmigrasi yang secara legal bebas gugatan masyarakat lokal. Pelaksanaan penyusunan dan penandatanganan naskah kerjasama di Kab. Temanggung menunjukkan kemanfaatan yang kurang maksimal. Sehingga saran yang ada yaitu dalam upaya meningkatkan efektivitas penyelenggaraan program transmigrasi melalui model KSAD, beberapa hal yang perlu dipenuhi pada aspek penerapan prinsip KSADnya. Sedangkan dari aspek teknis strategi pembangunan transmigrasi melalui penerapan model KSAD lebih diarahkan untuk: a) Mendorong Keharmonisan Hubungan Antara Masyarakat Transmigran dan Penduduk Desa-desa Sekitar; b) Mendorong Kerjasama Antar-Daerah untuk Penyerasian Pembangunan Transmigrasi; c) Meningkatkan Peranan Masyarakat dan Swasta; d) Memacu Keberhasilan Implementasi Otonomi Daerah.

Kata kunci: Transmigrasi, Kerjasama Antar Daerah (KSAD)

ABSTRACT

There are conditions 1) New paradigm of transmigration not yet understood by operator and executor transmigration; 2) transmigration is not perceived in supporting region autonomy; 3) the rising of new land problem as result of reformation euphoria; and 4) planning and executing program of transmigration development still refers to old concept and not yet fully based on stated criteria. The main concern of operating transmigration program is implementation of Interregional Cooperation (IC/KSAD) which not yet fully execute as ideology included in KSAD principles, as effort to improve transmigration effectively operation. Therefore, inputs are needed as reference of that KSAD. The purpose of this research is willingness to deeply evaluate model execution of KSAD in transmigration program in order to achieve target. In it turns, able to improve good image of transmigration in society view.

The method of this research uses qualitative approach. The main focus of this research is arranged at result of transmigration program evaluation in order to arrange inputs as feedback to the affectivity improvement of KSAD principle as an effort to quality improvement of transmigration program. The research held in Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Temanggung Provinsi Jawa Tengah. The execution of KSAD is full with phenomena as result of social culture varieties which become background of each region. Therefore, rich description and conclusion about KSAD context are needed. Research focus is looked from several phenomena, i.e.: implementation of transmigration operation level and the consistency of cooperation implementation.

The results of this research show the need of land liberation scheme and procedure for transmigration development which free from local society claim. The arrangement and agreement of cooperation document at Temanggung regency shows less maximum benefit. Suggestions of this research are: to improve affectivity of transmigration program through KSAD model, several things at implementation of KSAD principles are need to fulfill. In technical aspect of transmigration development through KSAD model implementation is arranged to: a) support the harmony of relationship between transmigrate and local society; b) support regional cooperation for transmigration development compatibility; c) improve society and private role; d) accelerate the success of regional autonomy implementation.

Keywords: Transmigration, Interregional Cooperation (KSAD)

DAFTAR ISI

LEMBAR PERNYATAAN.....	i
LEMBAR PERSETUJUAN TESIS	ii
LEMBAR PERSEMBAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
RINGKASAN.....	vi
ABSTRAKSI.....	ix
ABSTRACT	x
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR GAMBAR.....	xiv
DAFTAR TABEL	xv
DAFTAR BAGAN	xvii
 BAB I PENDAHULUAN	 1
A. Latar Belakang.....	1
B. Identifikasi dan Perumusan Masalah	18
C. Tujuan Penelitian	19
D. Kegunaan Penelitian	20
 BAB II TINJAUAN PUSTAKA	 21
A. Kebijakan Publik.....	21
B. Implementasi Kebijakan Publik	26
C. Evaluasi Implementasi	34

BAB III METODE PENELITIAN.....	52
A. Perspektif Pendekatan Penelitian.....	52
B. Fokus Penelitian.....	55
C. Lokasi Penelitian.....	56
D. Variabel Penelitian/Fenomena yang diamati	58
E. Jenis dan Sumber Data	59
F. Pemilihan Informan	60
G. Instrumen Penelitian.....	63
H. Teknik Pengumpulan Data.....	64
I. Teknik Analisis Data	66
 BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	 71
A. Penerapan Tahapan Penyelenggaraan Program Transmigrasi.....	71
A.1. Perencanaan Program Transmigrasi.....	71
a. Di Tingkat Provinsi.....	71
b. Di Kab. Temanggung.....	81
A.2. Penyelenggaraan Program Transmigrasi.....	86
a. Perkembangan Penyelenggaraan Program Transmigrasi.....	86
b. Arah Kebijakan.....	89
c. Penyelenggaraan di Kab. Temanggung	97
1) Rekrutmen Calon Transmigran	97
2) Pendaftaran dan Seleksi	100
3) Pelatihan	106
4) Pemindahan	113
5) Pembinaan	120
B. Konsistensi Penerapan Kerjasama	132
B.1. Penyusunan Kerjasama.....	132
a. Penjajagan kerjasama.....	132
b. Pembahasan Naskah Kerjasama	137

c. Penandatanganan Naskah Kerjasama	141
d. Perolehan Program	143
e. Perolehan Anggaran.....	146
B.2. Pemenuhan Hak dan Kewajiban.....	150
B.3. Dukungan	154
C. Faktor Pendorong Dan Penghambat Keberhasilan Penerapan	
Prinsip-Prinsip KSAD	159
C.1 Faktor Pendorong	159
C.2 Faktor Penghambat.....	161
D. Analisis	163
D.1. Penerapan Tahapan Penyelenggaraan Program Transmigrasi ..	164
a. Perencanaan	164
b. Pelaksanaan (penyuluhan, pendafsi, pelatihan, pemindahan, pembinaan)	166
D.2. Konsistensi Penerapan Kerjasama	168
a. Penyusunan Kerjasama (penjajagan, pembahasan, tandatangan, perolehan program, perolehan anggaran).....	168
D.3 Faktor Pendorong dan Penghambat Keberhasilan Penerapan	
Prinsip-Prinsip KSAD	172
a. Faktor yang mendorong keberhasilan KSAD	172
b. Faktor Penghambat Penerapan Prinsip-Prinsip KSAD	180
E. Diskusi.....	183
BAB V PENUTUP	231
A. Kesimpulan.....	231
B. Saran	238
Daftar Pustaka	246
Lampiran	

DAFTAR GAMBAR

Gambar II.1 Model Implementasi Menurut E.S Quade.....	28
Gambar II.2 Model Implementasi Menurut G.C. Edward III.....	30
Gambar II.3 Model Proses Implementasi kebijakan.....	33
Gambar II.4 Determinan Perilaku Administrati	36
Gambar II.5 Implementasi Sebagai Proses Politik dan Administrasi.....	38
Gambar III.1 Diagram Analisis Taksonomi	68
Gambar III.2 Proses Pengumpulan dan Analisis Data.....	70

DAFTAR TABEL

Tabel I.1	Sandingan Arah Minat dan Alokasi Program Transmigrasi	11
Tabel I.2	Jumlah Kerjasama Bidang Ketransmigrasian Yang Telah Ditandatangani Tahun 2002 s/d 2007	12
Tabel II.1	Kriteria Capaian Hasil Evaluasi	48
Tabel II.2	Jenis Evaluasi	51
Tabel IV.1	Kerjasama Antara Gubernur Jawa Tengah dan Gubernur Provinsi Lain di Bidang Ketransmigrasian	74
Tabel IV.2	Alokasi Program Pemberangkatan Transmigrasi di Kab.Temanggung Sebelum KSAD Berdasarkan Daerah Penempatan	82
Tabel IV.3	Sandingan Dukungan Anggaran Program Ketransmigrasian Melalui APBD Prov. Jawa Tengah dan APBN.	94
Tabel IV.4	Sandingan Program Pemindahan Transmigran Dengan Program Pelatihan di Kab. Temanggung.....	107
Tabel IV.5	Jumlah Transmigran Yang Kembali Ke Desa Asal di Kab. Temanggung Pada Era KSAD	126
Tabel IV.6	Penjajagan dan Kerjasama Yang Telah dilakukan Disnakertrans Kab.Temanggung.....	133
Tabel IV.7	Sandingan Alokasi Program dan Hasil Pelaksanaan Penjajagan Kerjasama.....	138
Tabel IV.8	Pelaksanaan Penyusunan dan Penandatanganan Naskah Kerjasama Bidang Ketransmigrasian di Kab. Temanggung.....	142
Tabel IV.9	Alokasi Program Transmigrasi di Kab. Temanggung Berdasarkan Pola Usaha dan Per Tahun Anggaran.	144

Tabel IV.10 Sharing Anggaran Guna Perpindahan Transmigrasi di Kab. Temanggung pada Tahun 2008.....	147
Tabel IV.11 Arah Minat Animo Bertransmigrasi Masyarakat Kab. Temanggung.....	151
Tabel IV.12 Sandingan Arah Minat dan Alokasi Program Transmigrasi di Kab.Temanggung.	151
Tabel IV.13 Alokasi APBD Kab Temanggung Guna Mendukung Program Transmigrasi.....	156
Tabel IV.14 Penyelesaian Masalah Pertanahan Dalam Penyelenggaraan Transmigrasi.....	198
Tabel IV.15 Kerangka Pembagian Tanggung Jawab Pembiayaan Kerjasama Ketransmigrasian Sistem Klaster	221

DAFTAR BAGAN

Bagan IV.1 Implementasi C & C.....	194
Bagan IV.2 Alur Kegiatan Pengarahan dan Pemindahan Transmigrasi di Kab.Temanggung	227
Bagan IV.3 Penyelenggaraan program transmigrasi di Kab.Temanggung Melalui Model KSAD.....	228
Bagan IV.4 Alur Kegiatan Pengarahan dan Pemindahan Transmigrasi Berdasarkan Konsep KSAD	230

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Transmigrasi sebagai model pembangunan komunitas masyarakat mempunyai tiga sasaran pokok. *Pertama*, meningkatkan kemampuan dan produktivitas masyarakat transmigrasi (transmigrasi dan masyarakat sekitar permukiman transmigrasi). *Kedua*, membangun kemandirian (transmigran dan masyarakat sekitar permukiman transmigrasi), dan *ketiga*, mewujudkan integrasi di permukiman transmigrasi, sehingga ekonomi dan sosial budaya mampu tumbuh dan berkembang secara berkelanjutan.¹⁾ Esensi dari ketiga sasaran tersebut diharapkan dapat membangun komunitas masyarakat melalui upaya pemberdayaan dan pengembangan potensi sumberdaya wilayah dan pengarahannya perpindahan penduduk. Artinya pembangunan transmigrasi merupakan suatu proses yang tidak henti-hentinya yang melibatkan (minimal) dua pemerintah daerah, untuk mewujudkan suatu komunitas tumbuh dan berkembang secara dinamis, produktif, maju, dan mandiri dalam suasana yang harmonis dan sejahtera. Untuk membangun komunitas masyarakat yang demikian, tentunya memerlukan proses perencanaan (yang melibatkan

1) Pasal 4 UU no. 15 tahun 1997 tentang Ketransmigrasian

pihak-pihak terkait) secara terintegrasi, menyeluruh dan terdiri atas tahapan yang jelas, dengan memperhatikan aspek sosial budaya, ekonomi, hukum, administrasi dan (bahkan) aspek politik.

Dalam pemahaman demikian, maka penyelenggaraan transmigrasi merupakan suatu sistem yang saling terkait dan tergantung. Ketergantungan dan keterkaitan tersebut adalah antara daerah pengirim dan daerah penerima program transmigrasi. Keterkaitan tersebut sejak dari penyiapan permukiman lokasi penempatan transmigrasi di daerah penerima transmigran, penyiapan dan pemindahan transmigran dari daerah pengirim dan pembinaan kepada transmigran di daerah penerima. Sehingga melalui tahapan proses penyelenggaraan transmigrasi tersebut diharapkan dapat membangun daerah melalui proses penataan persebaran penduduk sekaligus pengembangan wilayah untuk mewujudkan tiga hal sekaligus, yaitu kesejahteraan, pembangunan daerah dan integrasi masyarakat.

Pada kondisi demikian, maka sebagaimana hasil penelitian yang telah dilakukan oleh Mirwanto Manuwiyoto dalam bukunya yang berjudul *Mengenal dan Memahami Transmigrasi* (2004, hal 66-68), bahwa untuk menjalani perannya sebagaimana termaktub dalam UU no. 15 tahun 1997 tersebut diatas, maka kehadiran program transmigrasi di suatu daerah

adalah dalam rangka : (1) mengisi kekurangan sumberdaya manusia untuk (2) mengoptimalkan pemanfaatan potensi sumberdaya kawasan yang tersedia dalam rangka (3) peningkatan kesejahteraan masyarakat lokal sekaligus (4) penataan persebaran penduduk secara nasional. Dengan demikian, program transmigrasi diharapkan dapat menjadi salah satu alternatif cara untuk mendukung akselerasi Pembangunan Daerah dalam kerangka pelaksanaan Otonomi Daerah.

Bahwa penyelenggaraan transmigrasi pada era yang lalu yaitu sebelum diberlakukannya Undang-Undang 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian, dapat disebutkan sebagai program transmigrasi dengan menggunakan paradigma lama, dinilai sudah tidak memenuhi tuntutan masyarakat tersebut. Utamanya di era oronomi daerah sejalan dengan diterapkannya UU nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Ketidaksesuaian paradigma lama tersebut dapat dilihat dari kondisi obyektif di lapangan, bahwa konsep pembangunan transmigrasi yang dibangun dalam satuan-satuan kawasan terpisah dari permukiman penduduk yang sudah ada, tidak dapat diimplementasikan sepenuhnya. Akibatnya banyak permukiman transmigrasi yang berkembang menyendiri (eksklusif), kurang memiliki kemampuan untuk tumbuh dan bahkan diinventarisir bahwa sebagian lokasi berkembang menjadi lokasi bermasalah (sumber: hasil evaluasi Depnakertrans).

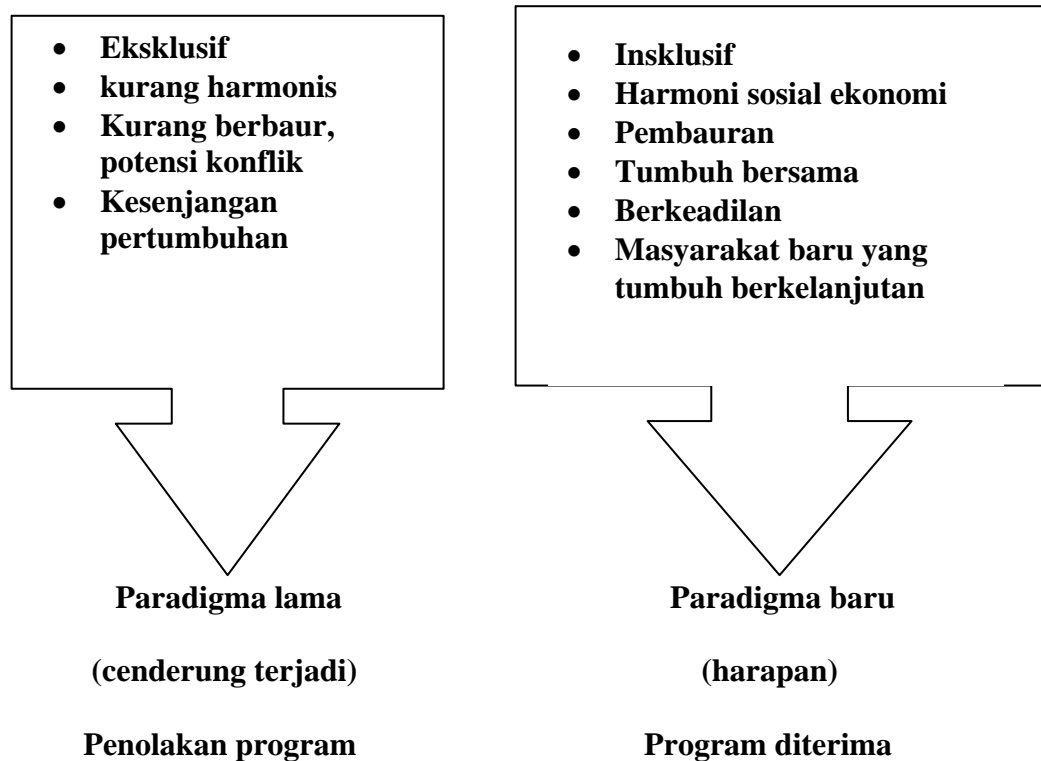
Beberapa permasalahan lain yang muncul dapat diilustrasikan sebagaimana kondisi berikut:

1. Pembangunan per Unit Permukiman Transmigrasi (UPT) / Satuan Permukiman (SP) setelah 5 (lima) tahun diserahkan tanpa pembinaan lanjutan. Kenyataan di lapangan tidak seperti hitungan matematis. Setelah 5 tahun masyarakat transmigrasi belum dapat dikategorikan mandiri untuk dapat berstatus sebagai “warga biasa”. Pembinaan lanjutan masih sangat diperlukan dalam rangka mewujudkan kemandirian, utamanya dari aspek ekonomi. Sementara apabila setelah 5 (lima) tahun diserahkan kepada Pemerintah Daerah Setempat sebagaimana idealnya, maka pembinaan lanjutan tersebut seringkali tidak diimplementasikan.
2. Pembangunan program transmigrasi cenderung dalam rangka pemerataan proyek di berbagai wilayah. Diketahui bahwa program transmigrasi adalah program yang bersifat sektoral, melibatkan berbagai lembaga/instansi lain, dimana tingkat pelibatan instansi terhadap kesuksesan program transmigrasi cukup tinggi. Dukungan Pemerintah dari sisi anggaran juga dapat dikatakan menduduki ranking atas setingkat dengan PU/Kimpraswil. Sehingga tingginya keinginan Pemerintah Daerah untuk berupaya memperoleh program/proyek transmigrasi, dapatlah dimengerti.

3. Permukiman masyarakat setempat tidak termasuk dalam areal kerja pembangunan transmigrasi. Program transmigrasi pada era ini belum menjangkau masyarakat setempat di sekitar lokasi permukiman transmigrasi, sehingga berpotensi munculnya kecemburuan sosial terhadap masyarakat transmigran.
4. Kurang adanya dukungan kelengkapan infrastruktur pembentuk kawasan. Pembangunan sarana dan prasarana fisik pada waktu itu hanya difokuskan pada penyediaan didalam lingkungan permukiman di satuan permukiman yang bersangkutan, dan belum ada upaya untuk membangun infrastruktur yang menunjang pembentukan suatu kawasan yang bertumpu pada pemberdayaan potensi setempat dalam arti luas. Akibatnya banyak permukiman transmigrasi yang berkembang menyendiri, kurang memiliki kemampuan untuk tumbuh dan sebagian menjadi lokasi bermasalah.

Sehingga kebijakan dan program transmigrasi yang dirancang dan dilaksanakan dengan tujuan agar: (1) sesuai dengan kebutuhan dalam kerangka pembangunan daerah, (2) memberdayakan potensi sumberdaya kawasan yang tersedia sejalan dengan, (3) aspirasi penduduk lokal; secara umum belum dapat mencapai sasaran sebagaimana yang diharapkan. Meskipun telah banyak pula lokasi-lokasi yang juga dapat dikategorikan telah berhasil.

Oleh karena itu pergeseran paradigma lama menjadi paradigma baru dapat digambarkan sebagai berikut (sumber: materi pengarahan Depnakertrans) :



Pada paradigma baru, sesuai dengan nafas otonomi daerah, maka pengembangan kebijakan dan program transmigrasi diharapkan dapat mendukung akselerasi pembangunan daerah didasarkan kepada tiga pendekatan.

Pertama, pendekatan kultural. Kondisi kultural dan nilai-nilai dalam masyarakat lokal merupakan landasan utama dalam perumusan kebijakan dan program mobilitas penduduk melalui transmigrasi.

Kedua, pendekatan kebutuhan sumberdaya manusia. Kebijakan dan program transmigrasi dilaksanakan dalam kerangka memenuhi kebutuhan sumberdaya manusia yang diperlukan untuk mengembangkan potensi sumberdaya yang tersedia. Dua hal pokok yang perlu diakomodasikan dalam merumuskan kebijakan dan program transmigrasi di suatu daerah adalah : (1) kebutuhan kompetensi yang diperlukan untuk mengembangkan potensi sumberdaya kawasan harus ditetapkan sebelumnya melalui proses analisis terhadap komoditas pokok yang akan dikembangkan sebagai dasar dalam menentukan kebutuhan kompetensi sumberdaya manusia calon transmigran yang diperlukan. Dalam menentukan suatu kawasan untuk permukiman harus didasarkan kepada skala ekonomi tertentu dan bersifat inklusif, sedangkan dalam menentukan sumberdaya manusia yang diperlukan harus didasarkan kepada komposisi dan rumusan kriteria yang jelas. (2) Aspirasi penduduk lokal terhadap asal calon transmigran yang dikehendaki untuk membangun kehidupan bersama dalam lingkungan komunitasnya.

Ketiga, pendekatan sistem. Mengkait dengan hal tersebut, maka dengan diberlakukannya UU no. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, adanya UU no.15 tahun 1997 tentang Ketransmigrasian dan PP nomor 2 tahun 1999 tentang Penyelenggaraann Transmigrasi, maka peran Pemerintah pusat tidak lagi berperan sebagai perencana sekaligus

pelaksana, tetapi bergeser menjadi regulator, mediator, motivator dan fasilitator.

Pada tahun 2001 provinsi Jawa Tengah telah mempelopori penyelenggaraan program transmigrasi melalui proses kerjasama dengan provinsi Kalimantan Timur. Selanjutnya pada tahun 2002, Dirjen Mobilitas Penduduk, sekarang Ditjen Penyiapan, Pengerahan, Pemindahan dan Penempatan Transmigrasi atau Ditjen P4T, mengeluarkan Pedoman Kerjasama Antar Daerah yang menjadi landasan penyelenggaraan program transmigrasi menurut paradigma baru penyelenggaraan transmigrasi.

Melalui model Kerjasama Antar Daerah (KSAD) paradigma baru pembangunan transmigrasi di era Otonomi Daerah diharapkan merupakan penyempurnaan dari konsep penyelenggaraan transmigrasi sebelumnya. Penyelenggaranya tetap berada ditangan Pemerintah, dengan mulai mengundang unsur-unsur swasta dan menata model penyelenggaraan transmigrasi melalui pola kerjasama antar daerah, yaitu Provinsi / Kabupaten/Kota pengirim transmigran dengan Propinsi/Kabupaten/Kota penerima/penempatan transmigran.

Melalui paradigma baru penyelenggaraan program transmigrasi, proses perpindahan dan penempatan transmigran tersebut diharuskan melalui mekanisme kerjasama antara daerah pengirim dan penempatan transmigran. Konsep pelaksanaan KSAD sesuai dengan pedoman dari

Dirjen Mobilitas Penduduk tanggal 12 Desember 2002, bahwa KSAD dalam penyelenggaraan transmigrasi harus dirancang secara cermat dan bersama antara Pemerintah Daerah Asal dan Tujuan dengan mediasi dari Depnakertrans (Ditjen P4T).

Dengan demikian program transmigrasi semestinya diposisikan sebagai program masyarakat bersama Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota yang bersangkutan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, dan bukan lagi diposisikan sebagai program Pemerintah Pusat. Konsekuensi dari perubahan posisi program tersebut, maka sistem dan mekanisme pelaksanaan transmigrasi kedepan dilaksanakan melalui mekanisme jalinan kerjasama antar daerah berdasarkan prinsip saling ketergantungan positif dan saling menguntungkan.

Namun dalam pengalaman perjalanan pelaksanaan program transmigrasi melalui model KSAD sejak tahun 2001 tersebut tidak luput pula dari munculnya berbagai permasalahan, baik yang bersifat klasik maupun baru. Masalah klasik yang masih sering muncul antara lain adalah tidak ditepatinya jadwal terpadu pelaksanaan penyiapan lokasi penempatan dan pemberangkatan transmigrasi, yang setiap tahun disusun bersama antara daerah pengirim, Pusat dan daerah penerima transmigran. Lokasi permukiman transmigrasi yang berubah-ubah, yang berdampak pada anggapan tingginya tingkat ketidakpastian program transmigrasi. Masih terjadinya kecemburuan sosial antar penduduk setempat dengan warga

transmigran utamanya kepada transmigran yang berhasil. Masalah ini bahkan pada puncaknya telah menjadi musibah nasional dengan terjadinya eksodus besar-besaran warga transmigran dari beberapa lokasi di Provinsi DI Aceh, Kalbar, Maluku dan beberapa lokasi di provinsi lain yang juga terkena imbasnya.

Munculnya masalah baru ketransmigrasian di era otonomi daerah antara lain adalah terjadinya penggantian para pelaku program transmigrasi baik di daerah pengirim maupun di daerah penerima. Kondisi demikian bagi keberlangsungan dan kelancaran program transmigrasi, kurang menguntungkan. Akibat seringnya pergantian pimpinan, maka sering pula terjadi penggantian kebijakan teknis pelaksanaan di lapangan. Sehingga sering pula menimbulkan adanya perubahan lokasi yang sejak awal perencanaan program sudah disepakati dalam kerjasama antara kabupaten pengirim dan kabupaten penerima. Bahkan terjadi pula adanya pembatalan pembangunan permukiman transmigrasi dengan alasan teknis, sedangkan kerjasama sudah ditandatangani oleh Bupati daerah pengirim dan Bupati daerah penerima.

Sementara itu dari aspek dukungan legislatif yang antara lain diwujudkan melalui APBD kabupaten/Kota, melalui model KSAD ini telah mengalami kenaikan yang cukup signifikan. Disisi lain keterbatasan anggaran penyiapan lokasi permukiman melalui APBN, maka alokasi target bagi Kabupaten/Kota yang dikoordinasikan melalui Provinsi,

kurang sepadan dengan banyaknya minat masyarakat untuk transmigrasi. Sebagai gambaran dapat disajikan dalam tabel berikut:

Tabel I.1: Sandingan Arah Minat dan Alokasi Program Transmigrasi

NO	TAHUN ANGGARAN	JUMLAH MINAT MASY. BER TRANSMIGRASI (KK)	JUMLAH ALOKASI PROGRAM (KK)
1	2003	2.683	1.249
2	2004	3.417	1.279
3	2005	4.772	1.113
4	2006	3.828	901
5	2007	4.615	845

Sumber: Disnakertrans Provinsi Jawa Tengah

Dari tabel I.1 di atas dapat terinformasikan bahwa besarnya alokasi program transmigrasi untuk Jawa Tengah belum dapat mengimbangi tingginya minat masyarakat. Sementara perhatian Pemerintah Daerah terhadap program transmigrasi masih cukup tinggi. Hal ini dapat ditunjukkan dari banyaknya kerjasama yang telah dijalin antara Bupati/Walikota di Jawa Tengah dengan Bupati/Walikota di daerah tujuan transmigrasi, sebagaimana tabel berikut:

**Tabel I.2 : Jumlah Kerjasama Bidang Ketrasmigrasian Yang Telah
Ditandatangani Tahun 2002 s/d 2007**

No	Tahun	Jumlah MoU	Keterangan
1	2002	2	1. Jumlah Provinsi daerah tujuan yang melakukan MoU ada 17 Provinsi.
2	2003	8	2. Jumlah Kab/Kota di Jawa Tengah yang melakukan MoU ada 33 Kab/Kota.
3	2004	45	3. Jumlah Kab daerah tujuan yang melakukan MoU ada 22 Kab.
4	2005	70	
5	2006	7	
6	2007	58	

Tabel I.2 tersebut menginformasikan pula banyaknya jumlah APBD Kab/Kota yang dialokasikan dan menunjukkan pula tingkat perhatian legislatif dalam mendukung program transmigrasi, meskipun dukungan ketersediaan APBD tersebut sangat bervariasi bergantung pada kemampuan masing-masing Kabupaten/Kota.

Permasalahan lain yang cukup mengejutkan dalam sejarah program transmigrasi adalah adanya pemulangan para transmigran yang telah ditempatkan di lokasi transmigrasi pada bulan Juni 2006 yaitu sejumlah 38 KK/140 jiwa dari lokasi Puu Sanggula Kab. Konawe Selatan Provinsi Sulawesi Tenggara dan pada bulan Oktober 2006 sejumlah 25 KK dari lokasi Owata Kab. Bone Bolango Provinsi Gorontalo (sumber: Disnakertrans Provinsi Jawa Tengah). Selanjutnya, masih adanya lokasi-lokasi yang terkena banjir seperti beberapa waktu lalu yaitu di lokasi Bahandang Kab. Barito Kuala Provinsi Kalimantan Selatan. Masalah sarana air bersih yang belum memenuhi kebutuhan warga di lokasi Pulang Pisau Kab. Pulang Pisau Provinsi Kalimantan Tengah. Kurang memenuhinya sarana dan prasarana fasilitas umum di lokasi permukiman inilah yang pada akhir-akhir ini diduga memicu warga mendesak pemerintah untuk dipulangkan ke daerah asalnya.

Sementara itu penerapan model KSAD dalam pelaksanaan program transmigrasi yang telah mencoba mengakomodir nuansa euforia otonomi daerah, dengan menitikberatkan penyelenggaraan program transmigrasi yang didasarkan pada aspirasi dan kebutuhan masyarakat bersama pemerintah setempat, sebagaimana diamanatkan dalam pasal 3 dan 4 UU nomor 15 tahun 1999 tentang Ketransmigrasian, nampaknya belum dengan serta merta menjawab persoalan-persoalan yang muncul di lapangan.

Bahwa dengan munculnya masalah yang cukup kompleks sebagaimana telah digambarkan, maka sementara penulis menduga bahwa kepatuhan para pelaku dalam penyiapan lokasi permukiman transmigrasi belum memenuhi/belum sesuai dengan mekanisme dan prosedur yang ditetapkan dalam pedoman/prinsi KSAD. Pernyataan ini didasarkan atas observasi sementara dan kondisi di lapangan yang antara lain sebagai berikut :

1. Berdasarkan kebutuhan dan potensi yang dimiliki, Pemda Tujuan menentukan suatu kawasan yang memenuhi kriteria Kepmenakertrans no.231 tahun 2002 bahwa untuk dapat dikembangkan menjadi kawasan Kimtrans, suatu kawasan harus memenuhi kriteria kelayakan program yaitu 2C (*clear & clean*) dan 4L (layak huni, layak usaha, layak berkembang, dan layak lingkungan).

Program pembangunan permukiman transmigrasi baru (PTB) harus *clear* adanya kejelasan status dalam urusan penyediaan lahan yang akan dijadikan permukiman, dan *clean* yaitu bebas dari atau tidak ada masalah baik overlap dengan penduduk setempat atau dengan instansi lain.

Kriteria kelayakan permukiman (4 layak), dapat dijelaskan bahwa :1) Layak huni, yaitu tersedianya rancangan sarana permukiman yang sehat, lokasi bukan di daerah rawan bencana, dan tersedia rancangan sarana air bersih dan kesehatan, dan lain-lain; 2) Layak usaha, yaitu

lahan suitable untuk komoditas yang prospektif, ada peluang usaha, dan jaminan pemasaran; 3) Layak berkembang, yaitu adanya kemudahan/kelancaran aksesibilitas/hubungan ke pusat perekonomian terdekat, adanya kesempatan mengembangkan usaha, dan adanya kesempatan peningkatan kesejahteraan; 4) Layak lingkungan, yaitu tidak adanya ancaman penyakit, adanya rancangan sanitasi dengan baik, konservasi lahan terjamin, dan kehidupan yang harmonis.

2. Pelaksanaan kunjungan antara Pemerintah Daerah Tujuan dan Daerah Asal yang diinginkan, serta mediasi Provinsi dan Pemerintah Pusat dalam memberikan layanan proses KSAD.
3. Kurangnya pemahaman kriteria M1, M2 dan M3 berdampak pada ketidakpastian status lokasi yang ditawarkan untuk dikerjasamakan. (M merupakan kode status program. M1 menunjukkan bahwa lokasi tersebut 1 layak program, M2 menunjukkan bahwa lokasi tersebut secara teknis sudah memenuhi persyaratan namun belum memenuhi beberapa persyaratan administratif, sedangkan M3 menunjukkan bahwa lokasi tersebut belum layak program baik secara teknis maupun administratif belum memenuhi persyaratan).
4. Lokasi yang telah disepakati dalam kerjasama antar daerah berubah akibat munculnya masalah, dampak dari tidak dipenuhinya persyaratan 2C dan 4L.

5. Jadwal penyelesaian pekerjaan yang telah disepakati bersama antara daerah tujuan dengan daerah pengirim tidak ditepati.
6. Informasi yang disampaikan dari daerah tujuan ke daerah pengirim dan sebaliknya seringkali kurang obyektif.

Dengan demikian setelah berlangsung hampir 5 (lima) tahun, ada kecenderungan “realitas lapangan” berbeda dengan “cita-cita”. Apabila berbagai persoalan yang dihadapi dalam pembangunan transmigrasi tersebut tidak segera dibenahi, maka sangat dimungkinkan terjadinya kekecewaan masyarakat dan Pemerintah Kabupaten/Kota Daerah Asal yang telah menyediakan dukungan dana APBD tetapi program yang diharapkan tidak terwujud. Tentu saja dampak dari persoalan tersebut akan sangat kompleks, tidak semata-mata terlambatnya pekerjaan dan pencapaian sasaran, tetapi yang lebih berat adalah munculnya persepsi publik dan DPRD (terutama Daerah Asal) bahwa Pemerintah tidak konsisten. Jika kesan itu berkembang, dikhawatirkan citra transmigrasi yang saat ini sedang dibangun, akan semakin terpuruk, yang pada gilirannya produk program transmigrasi tidak diterima masyarakat.

Sehingga seharusnya KSAD dapat membuktikan dua alasan yaitu *pertama* dari sisi perundangan, melalui KSAD diharapkan (1) masing-masing daerah kab/Kota dapat duduk sejajar dalam posisi masing-masing sebagai daerah otonom, (2) daerah propinsi dapat memerankan diri sebagai pembina dan pengawas pelaksanaan, dan (3) pemerintah pusat

dapat memerankan diri sebagai motivator, mediator, fasilitator dan regulator. Sedangkan *kedua* dari sisi teknis, melalui KSAD diharapkan dapat (1) merencanakan program transmigrasi secara terpadu sesuai dengan potensi dan aspirasi masyarakat masing-masing, (2) melaksanakan program aksi secara terpadu yang lebih pasti, dan (3) saling mengisi kekurangan dan memberikan kelebihanannya masing-masing.

Apabila saat ini pelaksanaan program transmigrasi melalui model KSAD belum mampu mengatasi persoalan ketidakpastian program selama ini, dari simpulan sementara diperoleh informasi bahwa kelemahan disebabkan oleh tidak dipenuhinya persyaratan yang ditetapkan dalam kebijakan yang ditetapkan sebagaimana tertuang dalam pedoman, dan atau diperlukannya input baru pada tataran kebijakan KSAD itu sendiri.

Berangkat dari permasalahan tersebut diatas maka penelitian mendalam terhadap evaluasi penyelenggaraan program transmigrasi melalui model kerjasama antar daerah perlu dilakukan.

B. Identifikasi dan Perumusan Masalah :

Terhadap kondisi bahwa: 1) Paradigma baru transmigrasi belum sepenuhnya dipahami oleh para penyelenggara dan pelaksana transmigrasi, 2) program transmigrasi belum dipersepsikan sama dalam mendukung terwujudnya otonomi daerah, 3) munculnya permasalahan baru dibidang pertanahan akibat euforia reformasi dan 4) proses

perencanaan dan pelaksanaan pembangunan transmigrasi yang seringkali masih mengacu pada konsep lama dan belum sepenuhnya mengacu pada kriteria yang telah ditetapkan; maka dapat diidentifikasi permasalahan pokok dalam penyelenggaraan program transmigrasi adalah penerapan model KSAD belum dilaksanakan secara utuh sesuai dengan ideologi yang terkandung dalam prinsip-prinsip KSAD sebagai upaya peningkatan efektivitas penyelenggaraan transmigrasi; sehingga masih diperlukan input-input baru pada tataran pedoman KSAD itu sendiri.

C. Tujuan Penelitian :

Tujuan penelitian ini secara umum adalah ingin mengevaluasi secara mendalam pelaksanaan model Kerja Sama Antar Daerah dalam program transmigrasi dapat mencapai sasaran secara efektif, yang pada gilirannya dapat meningkatkan citra baik program transmigrasi di mata masyarakat umum.

Secara khusus melalui penelitian ini peneliti bertujuan mengevaluasi penerapan model KSAD yang menjadi pedoman dalam penyelenggaraan program transmigrasi, yaitu mengevaluasi :

1. Penerapan tahapan penyelenggaraan program transmigrasi baik pada proses perencanaan maupun pada tahapan pelaksanaan (penyuluhan, pendaftaran, seleksi, pelatihan, dan pemindahan). Dalam hal ini informasi difokuskan pada pelayanan baik yang diberikan oleh aparat

Dinas/Kantor yang membidangi ketransmigrasian baik di Kabupaten maupun Provinsi kepada para transmigran, maupun informasi dari transmigran itu sendiri,

2. Mengevaluasi konsistensi penerapan kerjasama sejak proses perencanaan yang dimulai dari kunjungan penjajagan kerjasama ke lokasi calon transmigrasi, pemenuhan kewajiban, penggunaan hak, dukungan anggaran dari berbagai sumber dana sampai dengan waktu pemberangkatan transmigran.
3. Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan dan yang menghambat penerapan model Kerja Sama Antar Daerah dalam penyelenggaraan program transmigrasi,

D. Kegunaan Penelitian :

Manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian ini adalah :

1. Secara akademis/teoritis, penelitian ini diharapkan dapat menghasilkan masukan penyempurnaan/pembenahan penerapan model KSAD dalam penyelenggaraan transmigrasi.
2. Memberikan rekomendasi dalam rangka meningkatkan efektivitas dan manfaat penerapan model Kerja Sama Antar Daerah.
3. Secara praktis, hasil penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan masukan dan solusi terhadap :

- a. Permasalahan yang timbul dalam penyelenggaraan program transmigrasi di era otonomi daerah.
- b. Adanya ketidakpastian program penyelenggaraan transmigrasi.
- c. Tingkat keberhasilan pencapaian sasaran program transmigrasi lebih dapat ditingkatkan.

Dengan demikian, melalui penelitian ini diharapkan dapat merumuskan upaya peningkatan efektivitas penyelenggaraan program transmigrasi melalui model KSAD dan memberikan rekomendasi dalam rangka memperbaiki citra baik program transmigrasi.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Landasan Teori

Beberapa teori yang berkaitan dan yang peneliti ambil dalam penelitian ini antara lain :

A. Kebijakan Publik

Menurut Chiff J.O Udaji dalam Abdul Wahab (2001:5) mendefinisikan kebijakan publik atau kebijakan Negara sebagai “*An sanctioned course of action addressed to particular problem or group of related problems that affect society at large*” (Suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat).

Sedangkan menurut Thomas R Dye (1978:17), kebijakan publik diartikan sebagai “*whatever governments choose to do or not to do*” (pilihan tindakan apapun atau tidak ingin dilakukan oleh pemerintah. Selanjutnya Harold D Laswell dan Abraham Kaplan dalam Islamy mengatakan bahwa kebijakan publik sebagai “*a projected program of goals, values and practices*” (suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah)

(1984:16) Amara Raksasataya dalam Islamy juga mengemukakan bahwa “kebijaksanaan publik sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan“. Oleh karena itu suatu kebijaksanaan memuat 3 elemen yaitu :

- a. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai;
- b. Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan;
- c. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi (1984:17-18).

Definisi lain dikemukakan oleh James Anderson “ *Public policy are those policies devoleped by governmental bodies and officials*” (Islamy, 1984:19). Implikasi dari definisi-definisi yang dikemukakan oleh para ahli diatas adalah : *Pertama*, bahwa kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan. *Kedua*, bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah. *Ketiga*, bahwa kebijakan itu adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah. *Keempat*, bahwa kebijakan publik itu bias bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu. *Kelima*, bahwa kebijakan pemerintah selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan yang bersifat memaksa (otoritatif).

Kesimpulan lain mengenai definisi kebijakan publik yang ditemukan oleh para pakar tersebut diatas juga disampaikan oleh Warella dalam modul mata kuliah prinsip-prinsip kebijakan publik dia mengemukakan bahwa setidaknya ada empat esensi yang terkandung dalam pengertian kebijakan publik yaitu, *pertama* kebijakan publik merupakan penetapan tindakan-tindakan pemerintah. *Kedua*, kebijakan publik tidak hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan. *Ketiga*, kebijakan publik baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu. *Keempat*, kebijakan publik harus senantiasa ditujukan untuk kepentingan masyarakat.

Dengan demikian, pengertian-pengertian kebijakan publik di atas menegaskan bahwa pemerintah yang secara sah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu tersebut diwujudkan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat. Hal ini disebabkan karena pemerintah termasuk kedalam apa yang oleh David Easton tersebut sebagai “ *authorities in a political system*” yaitu penguasa dalam suatu system politik yang terlibat dalam masalah-masalah sehari-hari yang telah menjadi tanggung jawab atau perannya.

Berdasarkan beberapa definisi di atas, maka dapat dirumuskan makna kebijakan publik adalah :

1. Segala sesuatu yang dikerjakan dan yang tidak dikerjakan oleh Pemerintah.
2. Kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik, bukan kehidupan perorangan atau golongan. Kebijakan publik mengatur semua yang ada di domain lembaga administrator publik.
3. Kebijakan publik merupakan kebijakan yang nilai manfaatnya harus senantiasa ditujukan untuk kepentingan masyarakat.

Menurut RS. Parker seperti dikutip Mas Roro Lilik Ekowati, dalam bukunya "Perencanaan, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan atau Program", berpendapat bahwa kebijakan publik adalah suatu tujuan tertentu atau serangkaian prinsip atau tindakan yang dilakukan suatu pemerintah pada periode tertentu ketika terjadi suatu subyek atau krisis. Sedangkan menurut Anderson (dalam Ekowati 2005:5) dikatakan bahwa kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh lembaga/badan-badan Pemerintah dan Pejabat-pejabatnya. Selanjutnya diungkapkan bahwa implikasi definisi dari pengertian ini adalah :

1. Bahwa kebijakan itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau tindakan yang berorientasi pada maksud dan tujuan.
2. Bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola tindakan Pemerintah/Pejabat pemerintah.

3. Bahwa kebijakan itu merupakan apa yang benar-benar dilakukan Pemerintah.
4. Bahwa kebijakan itu berdasarkan pada peraturan atau perundang-undangan yang bersifat memaksa.

Pakar lain Nakamura dan Smallwood (Ekowati, 2005:5-6) mengatakan, bahwa kebijakan publik berarti serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana untuk mencapai tujuan tersebut. Namun dalam konteks kebijakan publik ini, seperti dirangkum Bambang Sunggono (1994:23-24) menyatakan, bahwa kedua ahli tersebut menyatakan sebagai semua pilihan atau tindakan dan melihat kebijakan publik dalam tiga lingkungan kebijakan, yaitu : 1) perumusan kebijakan, 2) pelaksanaan kebijakan dan 3) penilaian kebijakan atau evaluasi.

Berdasarkan pandangan Nakamura dan Smallwood tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa makna kebijakan publik merupakan serangkaian tindakan pemerintah guna melaksanakan suatu kegiatan yang diawali dari pembuatan atau perumusan, pelaksanaan dan penilaian atau evaluasi kebijakan.

Mengacu pada pandangan dan pengertian-pengertian dari beberapa pakar kebijakan, maka dapat dikatakan bahwa kebijakan Pemerintah (Depnakertrans) tentang Kerjasama Antara Daerah (KSAD) dalam penyelenggaraan program transmigrasi, yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian dan Peraturan

Pemerintah RI Nomor 2 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Transmigrasi, merupakan langkah kebijakan publik.

B. Implementasi Kebijakan Publik

Konsep mengenai implementasi menurut kamus Webster berasal dari kata *to implement* (mengimplementasikan) yang juga berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu dan *to give practical effect to* (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu). Oleh karena itu definisi implementasi kebijakan banyak dikemukakan oleh para ahli lebih difokuskan pada dampak atau akibat dari suatu kebijakan yang dilakukan oleh individu-individu, kelompok-kelompok atau para aktor yang terkait dalam organisasi pelaksana.

Budi Winarno (1997,72) menyatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu/pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan sebelumnya. Selanjutnya dalam model proses implementasi yang dikemukakan oleh Budi Winarno, terdapat 6 (enam) variabel yang membentuk kaitan (*linkage*) antara kebijakan dan pencapaian (*performance*). Variabel-variabel tersebut merupakan variabel-variabel bebas dan variabel-variabel terikat yang saling berhubungan antara satu dengan lainnya. Adapun keenam variabel tersebut adalah (1) Ukuran-

ukuran dasar dan tujuan-tujuan, (2) Sumber-sumber, (3) Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksana, (4) Karakteristik-karakteristik badan-badan pelaksana, (5) Kondisi ekonomi, sosial dan politik, (6) Kecenderungan pelaksana-pelaksana.

Sejalan dengan pandangan tersebut, Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier menyatakan tentang;

„memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian”.

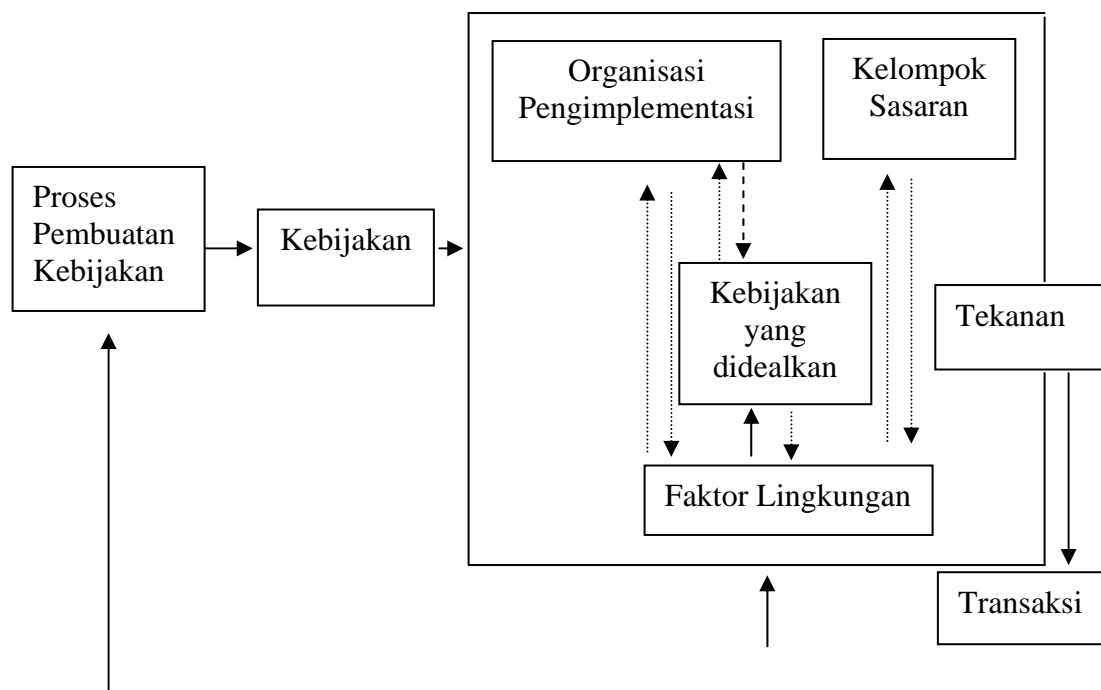
Menurut Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier bahwa analisis implementasi kebijakan negara adalah mengidentifikasikan variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan seluruh proses implementasi. Variabel-variabel tersebut adalah kemudahan implementasi, struktur dan faktor-faktor di luar. Dengan demikian implementasi akan lebih efektif jika organisasi pelaksananya mematuhi apa yang digariskan aturan pelaksananya.

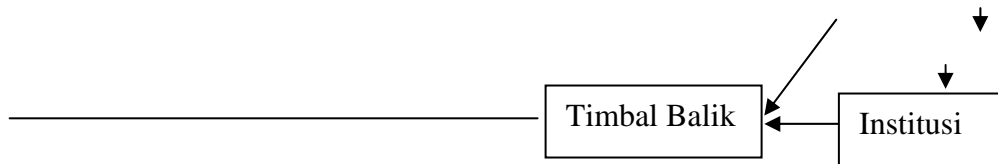
Pandangan lain menyebutkan bahwa implementasi kebijakan lebih difokuskan pada tindakan atau perilaku organisasi pelaksananya, sebagaimana yang dinyatakan Grindle (dalam samodra,1994;22-24) bahwa implementasi

kebijakan pada dasarnya ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks kebijakan. Isi kebijakan menunjukkan kedudukan pembuat kebijakan sehingga posisi ini akan mempengaruhi implementasi kebijakan. Konteks kebijakan, yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan, meliputi kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor-aktor yang terlibat.

Hal yang sama juga dikemukakan oleh E.S. Quade (1984;310) bahwa dalam proses implementasi kebijakan akan terjadi interaksi dan reaksi dari organisasi pelaksana, kelompok sasaran dan faktor-faktor lingkungan yang mengarah pada konflik sehingga membutuhkan suatu transaksi sebagai umpan balik yang digunakan oleh pengambil keputusan dalam rangka merumuskan suatu kebijakan. Proses implementasi kebijakan ini dapat digambarkan sebagai berikut :

Gambar II.1 Model Implementasi Menurut E.S Quade





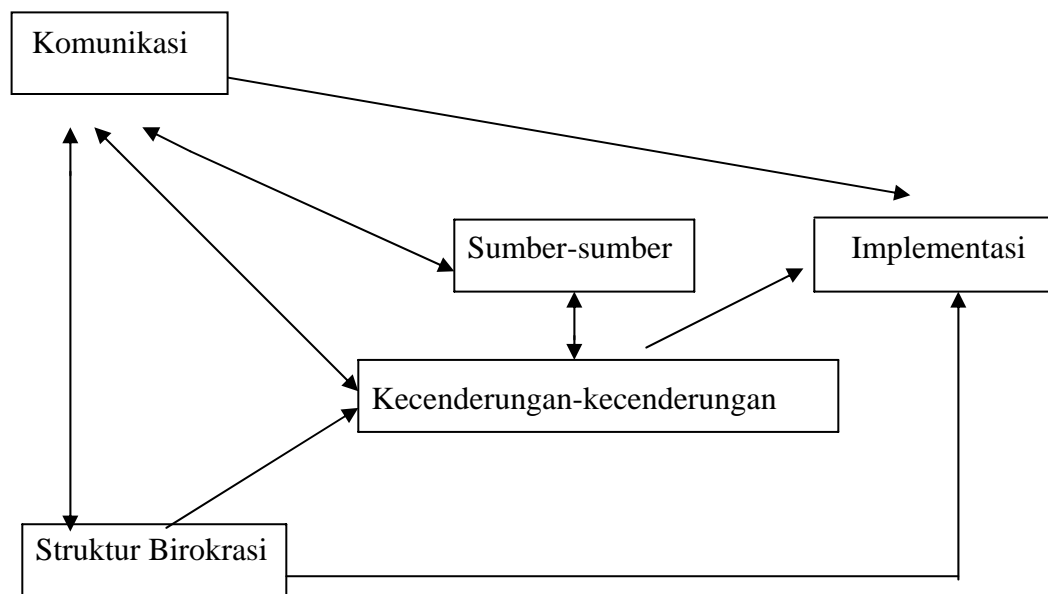
Senada dengan pendapat sebelumnya, bahwa variabel lingkungan akan mempengaruhi perilaku para aktor yang berperan, mereka sebenarnya menyadari bahwa tidak semua alternatif secara komprehensif dapat mengatasi semua permasalahan yang muncul. Sebagaimana dinyatakan Widaningrum (dalam samodra, 1994;17) bahwa tidak setiap kebijakan yang dirumuskan pemerintah dapat dijalankan dengan baik dan membuahkan hasil yang diharapkan.

Sedangkan variabel komunikasi tidak dapat dikesampingkan begitu saja, mengingat keputusan-keputusan dari kebijakan harus diteruskan dan diimplementasikan. Salah satu hambatan untuk mentransmisikan perintah untuk mengimplementasikan kebijakan adalah perbedaan pendapat antar pelaksana kebijakan. Perbedaan tersebut tidak jarang dilatarbelakangi kepentingan masing-masing sehingga menimbulkan persepsi yang berbeda.

Menurut George C. Edwards III terdapat faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan yaitu komunikasi, sumber-sumber (sumberdaya), kecenderungan/sikap dan struktur birokrasi. Implementasi akan gagal jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi permasalahan yang timbul.

Berikut ini interaksi keterpengaruhan dapat digambarkan oleh Edwards III :

Gambar II.2 Model Implementasi Menurut G.C. Edward III



Menurut G.C Edwards III bahwa jika petunjuk-petunjuk tidak diteruskan melalui komunikasi secara jelas dan konsisten kepada para pelaksana kebijakan, maka akan menimbulkan dampak terhadap implementasinya. Melalui saluran komunikasi yang tepat, lebih dianjurkan untuk menyampaikan apa yang dikehendaki oleh pemerintah untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi sehingga dapat meminimalkan dampak terhadap implementasi suatu kebijakan. Mengadopsi berbagai pendapat para ahli, penulis mendasari penelitian ini dengan mengambil kesimpulan implementasi kebijakan sebagai kegiatan-kegiatan atau peristiwa-peristiwa

yang dilakukan oleh individu-individu atau kelompok-kelompok setelah suatu kebijakan disahkan

Implementasi kebijakan merupakan suatu analisis yang bersifat evaluatif, dengan konsekuensi lebih melakukan retrospeksi dari pada prospeksi dengan tujuan ganda, yaitu: 1) memberikan informasi kepada pembuat kebijakan tentang bagaimana program-program mereka dilaksanakan dan 2) menunjukkan faktor-faktor yang dapat diubah supaya diperoleh pencapaian hasil secara lebih baik, untuk kemudian memberikan alternatif kebijakan baru atau sekedar cara implementasi lain (Wibawa;1994:96).

Jones (1994:296) mendefinisikan implementasi sebagai suatu kegiatan yang dimasukkan untuk mengoperasikan sebuah program. Ia menekankan pada 3 (tiga) aktivitas fungsional dalam implementasi kebijakan, yaitu: (1) organisasi, yang berhubungan dengan pembentukan atau penataan kembali sumberdaya, unit-unit serta metode untuk menjadikan suatu program dapat berjalan, (2) interpretasi, berhubungan dengan bagaimana menafsirkan suatu program agar menjadi rencana dan pengarahan yang tepat sehingga dapat diterima dan dilaksanakan, dan (3) penerapan, berhubungan dengan ketentuan rutin dari pelayanan, pembayaran atau lainnya yang disesuaikan dengan tujuan atau perlengkapan program.

Dalam pandangan Lester (1987) implementasi dapat dikonseptualisasikan sebagai suatu proses, suatu hasil (output) dan sebagai suatu akibat (*outcome*). Sebagai proses, implementasi adalah suatu rangkaian

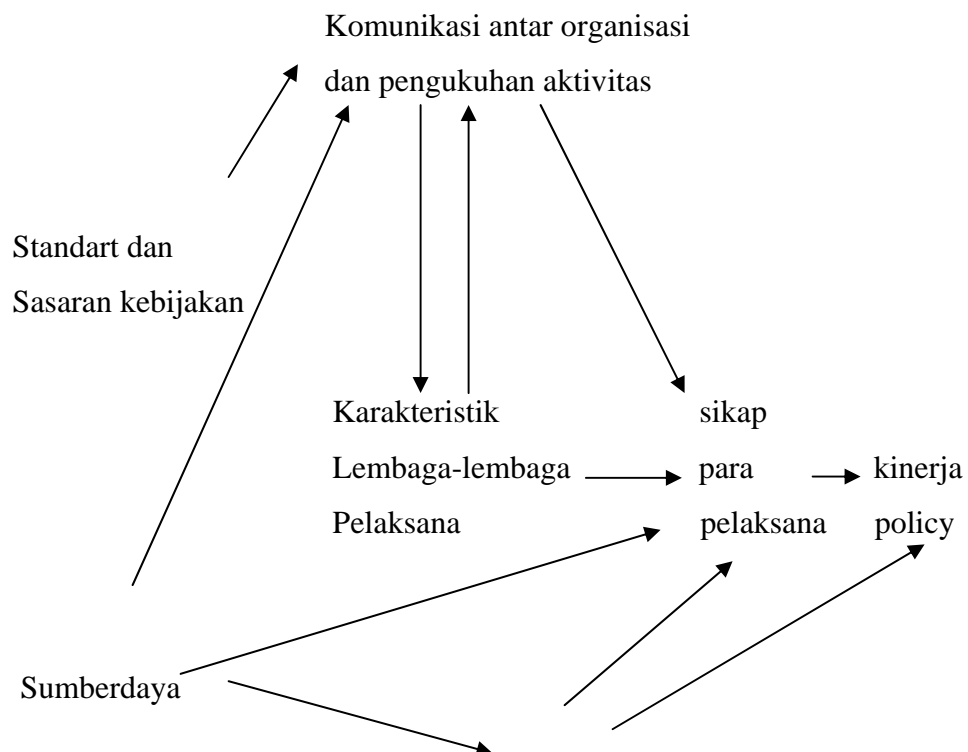
keputusan dan yindakan yang bertujuan menempatkan suatu keputusan otoritatif awal dari legislatif pusat kedalam suatu akibat. Dengan demikian ciri esensial dari proses implementasi adalah *performance* yang tepat waktu dan memuaskan. Sebagai hasil, implementasi menyangkut tingkatan seberapa jauh tujuan yang telah diprogramkan itu benar-benar memuaskan dan sebagai akibat, implementasi mengandung implikasi adanya beberapa perubahan yang dapat diukur dalam masalah-masalah besar yang menjadi sasaran program atau kebijakan. Atau dengan kata lain implementasi dapat didefinisikan sebagai bagaimana lembaga-lembaga atau instansi-instansi yang terlibat berhubungan satu sama lain untuk mencapai tujuan kebijakan yang telah ditetapkan dan sejauhmana hasil kebijakan tersebut mendatangkan perubahan-perubahan sesuai dengan sasaran program atau kebijakan tersebut.

Van Meter dan Van Horn dalam Wibawa (1994:15) mengemukakan bahwa implementasi kebijakan mencakup tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu atau kelompok, publik maupun privat yang diarahkan kepada pencapaian tujuan kebijakan yang telah ditentukan terlebih dahulu. Ini meliputi baik usaha-usaha sesaat untuk menstransformasikan keputusan kedalam istilah operasional, maupun usaha yang berkelanjutan untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang diamanatkan oleh keputusan-keputusan kebijakan.

Van Meter dan Van Horn dalam Wibawa (1994:19) membuat suatu abstraksi yang menunjukkan hubungan antar berbagai faktor yang

mempengaruhi hasil atau kinerja kebijakan. Implikasi kebijakan pada dasarnya secara sengaja dilakukan dalam rangka meraih kinerja yang tinggi dan berlangsung melalui hubungan berbagai faktor dan dikembangkan dalam model implementasi kebijakan yang terdiri dari enam variabel yang dipercaya membentuk hubungan antara kebijakan dan *performance* kebijakan (lihat gambar 2). Adapun enam variabel tersebut meliputi: (1) standart dan sasaran kebijakan, (2) sumberdaya kebijakan (dana dan insentif yang lain), (3) komunikasi inter organisasi dan aktivitas organisasi, (4) karakteristik badan pelaksana (seperti ukuran staf, tingkat pengawasan hierarkhi, vitalitas organisasi), (5) kondisi ekonomi sosial dan politik, dan (6) sikap/watak implementor.

Gambar II.3 : Model Proses Implementasi kebijakan



Kondisi sosial ekonomis dan politik

Sumber : Van Meter dan Van Horn; 1975:463

Kebijakan yang memberikan manfaat aktual kepada banyak pelaku lebih mudah diimplementasikan dibanding dengan yang kurang bermanfaat. Manfaat kebijakan berkaitan dengan perubahan yang diinginkan oleh kebijakan. Kebijakan yang mensyaratkan adanya perubahan sikap dan perilaku biasanya sulit diimplementasikan. Sehingga konteks kebijakan mempengaruhi proses implementasi sebagaimana pengaruh kondisi sosial, ekonomi dan politik seperti yang dijelaskan dalam model Van Meter dan Van Horn.

C. Evaluasi Implementasi

Sekalipun penerapan suatu kebijakan oleh pemerintah telah dirancang sedemikian rupa untuk mencapai tujuannya, namun tidak selalu penerapan tersebut dapat mewujudkan semua tujuan yang hendak dicapai. Terganggunya implementasi yang menjadikan tidak tercapainya tujuan kebijakan mungkin pula disebabkan oleh pengaruh dari berbagai kondisi lingkungan yang tidak teramalkan sebelumnya.

Samodra dkk (1994:15) menyatakan bahwa kebijakan publik selalu mengandung setidaknya-tidaknya tiga komponen dasar, yaitu tujuan yang luas, sasaran yang spesifik dan cara mencapai sasaran tersebut. Di dalam "cara" tersebut terkandung beberapa komponen kebijakan yang lain, yakni siapa

pelaksananya, berapa besar dan dari mana dana diperoleh, siapa kelompok sasarannya, bagaimana program dilaksanakan atau bagaimana asistem manajemennya, dan bagaimana keberhasilan kinerja atau kinerja kebijakan diukur.

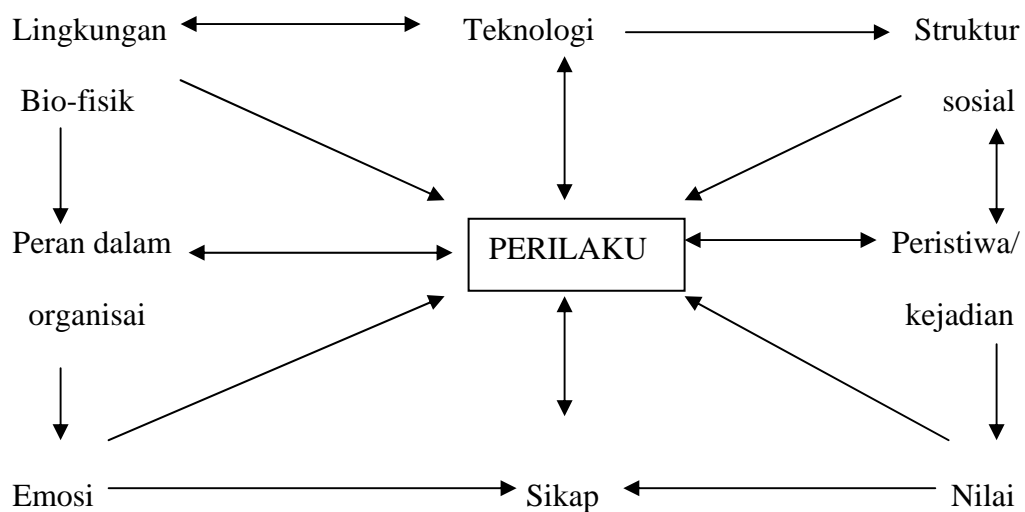
Di pihak lain, untuk mengimplementasikan kebijakan, secara rinci Casley dan Kumar dalam Samodra (1994:16-17) menunjukkan sebuah metode dengan enam langkah sebagai berikut :

1. Identifikasi masalah. Yaitu membatasi masalah yang akan dipecahkan atau dikelola dan memisahkan masalah dari gejala yang mendukungnya, yaitu dengan merumuskan sebuah hipotesis.
2. Menentukan faktor-faktor yang menjadikan adanya masalah, dengan mengumpulkan data kuantitatif maupun kualitatif yang memperkuat hipotesis.
3. Mengkaji hambatan dalam pembuatan keputusan dengan menganalisis situasi politik dan organisasi yang mempengaruhi pembuatan kebijakan. Berbagai variabel seperti komposisi staf, moral dan kemampuan staf, tekanan politik, kepekaan budaya, kemauan penduduk dan efektivitas manajemen.
4. Mengembangkan solusi-solusi alternatif.
5. Memperkirakan/mempertimbangkan solusi yang paling layak, dengan menentukan kriteria yang jelas dan aplikatif untuk menguji kelebihan dan kekurangan setiap solusi alternatif.

6. Memantau secara terus-menerus umpan balik dari tindakan yang telah dilakukan guna menentukan tindakan selanjutnya.

Dari penjelasan di atas antara lain dapat disimpulkan bahwa efektivitas implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh perilaku birokrasi pelaksananya. Sebagaimana dikatakan oleh Widaningrum (1993) bahwa karena adanya interelasi yang kompleks dari berbagai macam faktor ini, maka tidak setiap kebijakan yang dirumuskan pemerintah dapat dijalankan dengan baik dan membuahkan hasil yang diharapkan. Selanjutnya banyak kebijakan yang dibuat oleh pemerintah untuk menangani masalah tertentu, tetapi situasi yang diharapkan tercipta oleh kebijakan tersebut tidak dengan sendirinya maujud (digambarkan sebagaimana bagan dibawah ini).

Gambar II.4 : Determinan Perilaku Administratif

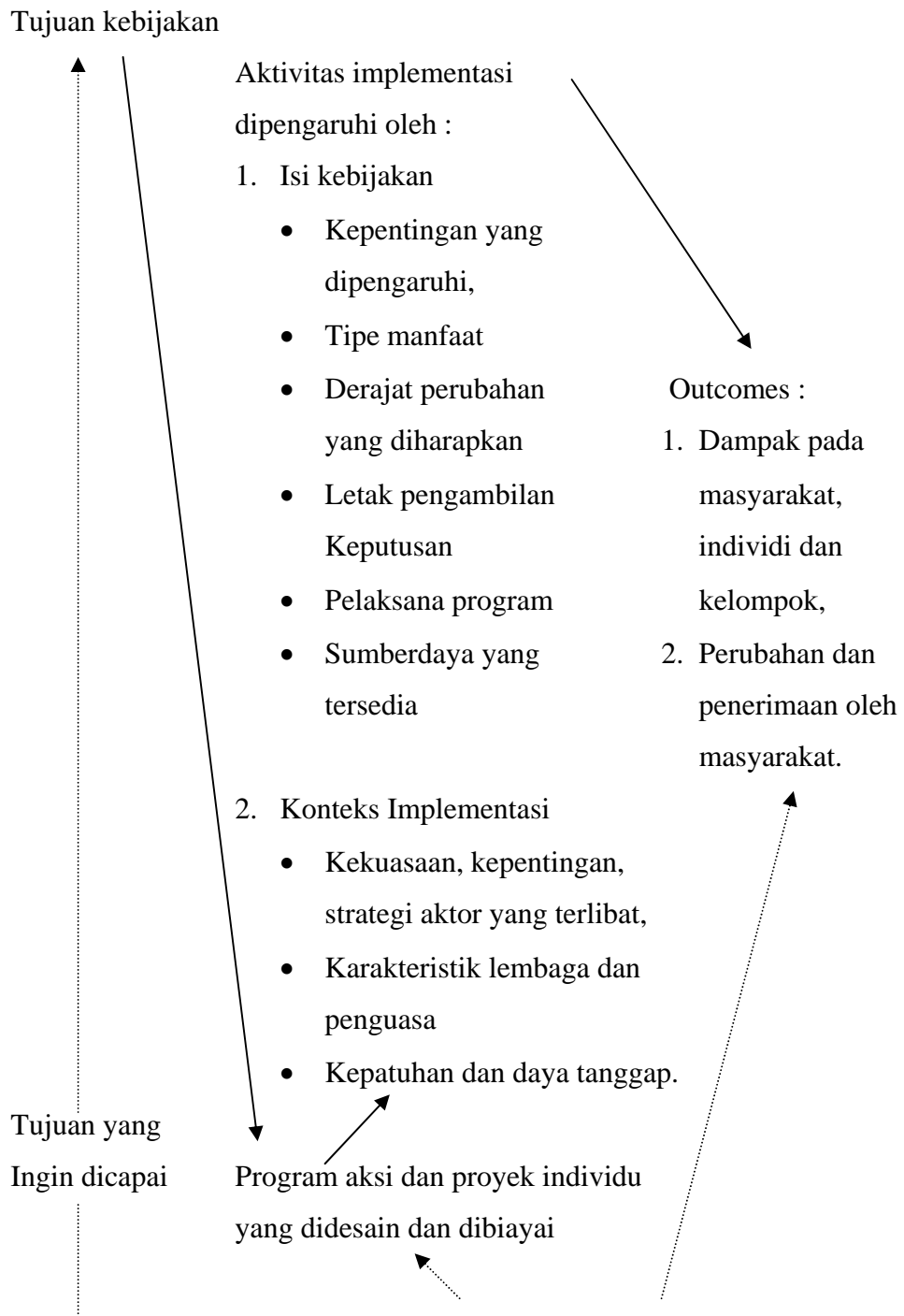


Grindle (dalam Samodra, 1994:22) mengemukakan bahwa tugas implementasi adalah membentuk suatu hubungan yang memungkinkan arah kebijakan publik direalisasikan sebagai hasil dari aktivitas pemerintah. Selanjutnya dikemukakan pula perbedaan antara kebijakan dan program dimana implementasi kebijakan merupakan fungsi dari implementasi program dan tergantung pada hasilnya. Sebagai akibatnya studi proses implementasi program atau kebijakan hampir selalu melibatkan penelitian dan analisa tindakan program yang konkrit yang dirancang sebagai sarana untuk mencapai tujuan kebijakan yang lebih luas. Penekanan implementasi adalah pada penciptaan suatu *policy delivery system* dimana sarana yang spesifik dirancang dan dilaksanakan dengan harapan dapat sampai pada tujuan akhir tertentu. Ide dasar Grindle adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan menjadi program aksi maupun proyek individual dan biaya telah disediakan, maka implementasi kebijakan dilakukan. Adapun keberhasilan program tersebut tergantung pada *implementability* dari program itu, yaitu isi dan konteks kebijakan.

Oleh karena itu Grindle mengusulkan 9 (sembilan) variabel independen, yang mempengaruhi hasil implementasi kebijakan (lihat Bagan II.5). Sembilan variabel bebas tersebut dikelompokkan kedalam 2 (dua) kategori besar yaitu, isi kebijakan dan konteks implementasi. Isi kebijakan mencakup: (1) kepentingan-kepentingan yang dipengaruhi, (2) tipe manfaat yang akan dihasilkan, (3) tingkat perubahan yang diinginkan, (4) kedudukan

pembuat kebijakan, (5) siapa pelaksana program, dan (6) sumberdaya yang dikerahkan.

Gambar II.5: Implementasi Sebagai Proses Politik dan Administrasi



..... Pengukuran Keberhasilan

Sumber : Grindle; 1980:11

Konteks kebijakan mempengaruhi proses implementasi sebagaimana pengaruh kondisi sosial, ekonomi dan politik seperti yang telah disampaikan Van Meter dan Van Horn sebelumnya. Sementara itu menurut Grindle yang dimasukkan dengan konteks kebijakan adalah : (1) kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, (2) karakteristik lembaga dan penguasa dan kepatuhan serta daya tangkal pelaksana. Karena itu intensitas keterlibatan para perencana, pengusaha, kelompok sasaran dan para pelaksana program akan mempunyai pengaruh terhadap efektivitas implementasi. Disampaikan pula bahwa kebijakan yang memberikan manfaat aktual kepada banyak pelaku lebih mudah diimplementasikan dibanding dengan yang kurang bermanfaat. Manfaat kebijakan berkaitan dengan perubahan yang diinginkan oleh kebijakan. Kebijakan yang mensyaratkan adanya perubahan sikap dan perilaku biasanya sulit diimplementasikan.

Model lain yang dikembangkan oleh George C. Edward III (1980), yang mengidentifikasikan 4 (empat) faktor tersebut adalah :

1. Komunikasi

Persyaratan utama bagi komunikasi kebijakan yang efektif ialah bahwa para pelaksana kebijakan harus mengetahui apa yang harus mereka kerjakan. Keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-

perintah penerapan harus disalurkan kepada orang-orang yang tepat, sehingga komunikasi harus akurat diterima oleh para pelaksana. Ini berarti bahwa perintah kebijakan tidak hanya harus diterima, namun juga harus diterima dengan jelas. Bila tidak, maka para pelaksana tidak akan tahu apa yang seharusnya mereka lakukan sehingga membuat pengertian sendiri yang mungkin berbeda dengan kebijakan para pembuat kebijakan.

2. Sumber Daya

Sumber daya merupakan faktor terpenting dalam implementasi kebijakan. Bila para pelaksana kekurangan sumber daya, maka penerapan kebijakan menjadi tidak efektif. Dari berbagai hasil penelitian menunjukkan bahwa kegagalan utama implementasi kebijakan disebabkan oleh sumber daya yang meliputi jumlah staf yang tidak mencukupi, keahlian yang tidak memadai, sumber informasi yang tidak akurat, kewenangan yang tidak seimbang dengan tugas dan tanggung jawab, dana dan fasilitas pendukung implementasi kebijakan.

3. Disposisi

Sikap merupakan faktor yang amat penting untuk suksesnya implementasi. Jika pelaksana berpandangan positif terhadap suatu kebijakan, maka mereka akan melaksanakan apa yang dikehendaki

oleh pembuat kebijakan. Tetapi apabila sikap atau perpektifnya berbeda, maka proses implementasi akan terancam kesuksesannya.

4. Struktur Birokrasi

Para pelaksana mungkin mengetahui apa yang harus dilakukannya dan ingin melaksanakannya dengan baik serta didukung sumber-sumber daya untuk mewujudkannya. Namun hal ini belum menjamin keberhasilan implementasi, apabila menghadapi halangan para struktur dimana dia bekerja. 2 (dua) karakteristik utama struktur birokrasi adalah Standart Operating Procedures dan Fragmentasi.

Menurut Edwards, implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhi. Jika suatu kebijakan tidak tepat, atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka mungkin kebijakan tersebut telah diimplementasikan dengan baik. Implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang dinamis, yang mnencakup interaksi dari banyak variabel.

Dalam pandangan Mazmanian dan Sabatier (1983), implementasi merupakan pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, yang berbentuk undang-undang, perintah-perintah atau keputusan-keputusan yang dikeluarkan oleh badan eksekutif ataupun badan peradilan, menguraikan tentang berbagai masalah yang ingin diatasi, tujuan/sasaran yang ingin

dicapai dan cara mengimplementasikannya. Karena itu mempelajari masalah implementasi kebijakan merupakan usaha untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program diberlakukan, yakni peristiwa-peristiwa atau kegiatan-kegiatan kebijakan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan negara, baik yang menyangkut usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat.

Mengkait dengan evaluasi implementasi, menurut kamus *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English* seperti yang dikutip Suharsini A Arikunto dan Cepi Safrudin Abdul Jabar (2004:01), menyatakan bahwa evaluasi adalah *"to find out, decide the amount or value"*, artinya suatu upaya untuk menentukan nilai atau jumlah. Selain arti berdasarkan terjemahan, kata-kata yang terkandung didalam definisi tersebut menunjukkan bahwa kegiatan evaluasi harus dilakukan secara hati-hati, bertanggung jawab, menggunakan strategi dan dapat dipertanggungjawabkan. Sedangkan Suchman dikutip Anderson (dalam Arikunto, 2004:1) memandang evaluasi sebagai sebuah proses menentukan hasil yang telah dicapai beberapa kegiatan yang telah direncanakan untuk mendukung tercapainya tujuan.

Menurut Anderson (dalam Arikunto, 2004:1) yang juga mengutip pendapat dua ahli yaitu Worthen dan Sanders yang menyatakan bahwa evaluasi adalah kegiatan mencari sesuatu yang berharga tentang sesuatu;

dalam mencari sesuatu tersebut juga termasuk mencari informasi yang bermanfaat dalam menilai keberadaan suatu program, produksi, prosedur serta alternatif strategi yang diajukan untuk mencapai tujuan yang sudah ditentukan. Pakar evaluasi, Stufflebeam, sebagaimana dikemukakan oleh Fernandus (dalam Arikunto, 2004:1), mengatakan bahwa evaluasi merupakan proses penggambaran, pencarian dan pemberian informasi yang bermanfaat bagi pengambil keputusan dalam menentukan alternatif keputusan.

Sementara itu menurut Dunn istilah evaluasi mempunyai arti yang berhubungan, masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program. Selanjutnya menurut Dunn, secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assessment*), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya. Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Ketika hasil kebijakan pada kenyataannya mempunyai nilai, hal ini karena hasil tersebut memberi sumbangan pada tujuan atau sasaran. Dalam hal ini, dapat dikatakan bahwa kebijakan atau program telah mencapai tingkat kinerja yang bermakna, yang berarti bahwa masalah-masalah kebijakan dibuat jelas atau diatasi. (Dunn, 2003: 608).

Selanjutnya Dunn (2003:610-611) juga mengatakan bahwa evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan. *Pertama*, dan yang paling penting, evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik. Dalam hal ini, evaluasi mengungkapkan seberapa jauh tujuan-tujuan tertentu dan target tertentu telah dicapai. *Kedua*, evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target. Nilai juga dikritik dengan menanyakan secara sistematis kepantasan tujuan dan target dalam hubungan dengan masalah yang dituju. *Ketiga*, evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Informasi tentang tidak memadainya kinerja kebijakan dapat memberi sumbangan pada perumusan ulang masalah kebijakan, Evaluasi dapat pula menyumbang pada definisi alternatif kebijakan baru atau revisi kebijakan dengan menunjukkan bahwa alternatif kebijakan yang diunggulkan sebelumnya perlu dihapus dan diganti dengan yang lain.

Dari beberapa pendapat para pakar tersebut di atas, maka dapat diartikan bahwa evaluasi implementasi merupakan kegiatan untuk mengumpulkan informasi tentang bekerjanya sesuatu, yang selanjutnya

informasi tersebut digunakan untuk menentukan alternatif yang tepat dalam mengambil sebuah keputusan.

Dalam penelitian ini, Depnakertrans selaku pembuat kebijakan model KSAD dalam penyelenggaraan program transmigrasi, bagaimanapun juga tentu ingin agar tujuan KSAD tersebut akan tercapai. Maka ia berkepentingan untuk menjaga proses implementasi KSAD sebaik mungkin. Belum tercapainya tujuan KSAD saat ini, tentu saja pasti ingin mengetahui penyebab "kegagalan" tersebut agar tidak terulang kembali di masa depan. Oleh karena itu evaluasi dapat dilakukan untuk mengetahui proses awal pembuatan kebijakan, proses implementasi, konsekuensi kebijakan, dan efektivitas dampak kebijakan.

Tujuan Evaluasi

Terdapat enam hal tujuan evaluasi yang disampaikan oleh Sudjana (2006:48), yaitu untuk :

1. Memberikan masukan bagi perencanaan program;
2. Menyajikan masukan bagi pengambil keputusan yang berkaitan dengan tindak lanjut, perluasan atau penghentian program;
3. Memberikan masukan bagi pengambil keputusan tentang modifikasi atau perbaikan program;
4. Memberikan masukan yang berkenaan dengan faktor pendukung dan penghambat program;

5. Memberikan masukan untuk kegiatan motivasi dan pembinaan (pengawasan, supervisi dan monitoring) bagi penyelenggara, pengelola dan pelaksana program.

Suharsini A Arikunto dan Cepi Safrudin Abdul Jabar (2004:13) menyatakan bahwa terdapat dua macam tujuan evaluasi yaitu tujuan umum dan khusus. Tujuan umum diarahkan pada program secara keseluruhan, sedangkan tujuan khusus diarahkan pada masing-masing komponen. Dalam hal tersebut keduanya menyarankan agar dapat melakukan tugasnya, maka seorang evaluator program dituntut untuk mampu mengenali komponen-komponen program.

Kriteria Evaluasi

Penetapan suatu kebijakan dalam pelaksanaan program bermaksud untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Oleh karena itu evaluasi harus dapat menjelaskan seberapa jauh kebijakan dan implementasinya telah dapat mendekati tujuan. Sebagaimana program transmigrasi dengan kebijakan KSADnya (Kerja Sama Antar Daerah) yang ditetapkan dengan tujuan agar program transmigrasi sesuai dengan nafas otonomi daerah, maka pengembangan kebijakan dan program transmigrasi diharapkan dapat mendukung akselerasi pembangunan daerah didasarkan kepada tiga pendekatan yaitu pendekatan kultural, kebutuhan sumberdaya manusia, dan pendekatan sistem.

Dalam upaya untuk mencapai efektivitas mengevaluasi pelaksanaan program transmigrasi melalui Kerjasama Antar Daerah (KSAD), peneliti akan melakukan wawancara secara mendalam dan dengan komposisi pelaku yang diwawancarai secara seimbang, dalam arti ada yang pro dan kontra terhadap KSAD tersebut. Hal ini sejalan dengan Henry (dalam Samudra, hal 64) bahwa evaluasi efisiensi pada dasarnya mempersoalkan berapa perbandingan antar input atau sumber daya yang digunakan oleh program dengan outputnya atau apa layanan yang diterima oleh kelompok sasaran. Hanya saja, lanjut Henry, kedua kriteria tersebut seringkali kontradiktif, karena program yang efektif belum tentu efisien dan demikian sebaliknya. Selanjutnya Henry memberikan usulan beberapa kriteria selain tujuan dan target, yaitu: 1) waktu pencapaian, 2) tingkat pengaruh yang diinginkan, 3) perubahan perilaku masyarakat, 4) pelajaran yang diperoleh para pelaksana program, 5) tingkat kesadaran masyarakat akan kemampuan dirinya. Dasar penetapan kriteria tersebut adalah asumsi bahwa pelaksanaan suatu program juga merupakan suatu proses belajar bagi para pelaksana sendiri, serta proses pembangunan yang dilakukan oleh Pemerintah melalui program-programnya semestinya mengarah ke peningkatan kemampuan masyarakat, disamping juga proses pembangunan dipandang sebagai usaha penyadaran masyarakat. Sehingga menurut Henry, suatu program yang tidak mengarah kepada hal ini dipandang tidak efektif. Mengingat sifat program transmigrasi yang

bersifat sektoral dengan sasaran kelompok adalah masyarakat transmigran dengan tingkat sosial yang bervariasi, maka peneliti merencanakan menggunakan kriteria-kriteria dalam mengevaluai program transmigrasi yang dilaksanakan melalui pola kerja sama antara daerah, tersebut sebagai berikut :

Tabel II. 1 : Kriteria Capaian Hasil Evaluasi

No.	Kriteria	Capaian yang diinginkan
1	Waktu pencapaian	a. Setelah 5 tahun masa pembinaan diharapkan transmigran sudah dapat mandiri. b. Proses KSAD dimulai pada T-2 atau T-1 sebelum pemberangkatan.
2	Tingkat pengaruh yang diinginkan	a. Adanya kepastian program b. Jaminan keberhasilan program c. Peningkatan citra baik program
3	Perubahan perilaku masyarakat	Pandangan masyarakat terhadap kemiskinan dan bukan sebagai program pemindahan kemiskinan.
4	Pelajaran yang diperoleh para pelaksana program	a. Peningkatan efektivitas kinerja sejak dari perencanaan sampai dengan pembinaan di lokasi transmigrasi.

		b. Peningkatan efisiensi capaian program.
5	Tingkat kesadaran masyarakat akan kemampuan dirinya	a. Meningkatnya minat masyarakat bertransmigrasi (utamanya TSM) b. Meningkatnya ketrampilan calon transmigran dan tidak memilih-milih lokasi yang akan ditempati.

Menguji Karakteristik Program

Finsterbusch dan Motz (dalam Samudra 1994: 70) juga menjelaskan, agar penelitian evaluasi berguna untuk memperbaiki program, maka peneliti harus mengukur tidak saja hasil, melainkan juga karakteristik program dan lingkungan (*setting*)-nya. Kebanyakan program sosial dilakukan oleh banyak praktisi dan berbagai kantor pemerintah daerah dengan kondisi berbeda-beda. Setiap praktisi dan kantor pemerintah juga mempunyai karakteristiknya sendiri yang unik, dan sebagian diantaranya lebih berhasil dibanding sebagian yang lain. Selanjutnya Finsterbusch dan Motz mengatakan bahwa peneliti perlu mencermati karakteristik tersebut dan menemukan karakteristik dan lingkungan apa yang berkaitan dengan keberhasilan dan mana yang mempengaruhi kegagalannya.

Finsterbusch dan Motz menyampaikan bahwa banyak karakteristik program yang relevan untuk mengevaluasi keberhasilan, diantaranya adalah :

- 1) karakteristik personel atau staf program, dalam penelitian ini peneliti akan mengobservasi karakteristik para pelaksana program yaitu para pejabat/staf pelaksana teknis,
- 2) karakteristik penerima program, dalam hal ini peneliti akan mengobservasi karakteristik para transmigran,
- 3) metode yang dipakai, adalah melalui wawancara secara mendalam serta observasi langsung di lapangan,
- 4) jadwal program, akan diobservasi sesuai dengan kegiatan penyiapan dan pembangunan lokasi transmigrasi serta pelaksanaan pemindahan transmigran ke lokasi yang dituju,
- 5) ukuran program, akan disesuaikan dengan keterbatasan waktu dan anggaran yang tersedia,
- 6) desakan keluarga terhadap pengaruh program, dalam hal ini karakteristik keluarga transmigran juga akan diteliti karena diasumsikan sangat berpengaruh terhadap keputusan transmigran untuk mengikuti program transmigrasi.

Pengaruh karakteristik program juga diakui oleh Mayer dan Greenwood (dalam Samodra, 1994:71). Keduanya menunjuk dua hal, yaitu lingkungan dan karakteristik kelompok sasaran. Faktor lingkungan

mencakup aspek sosial dan fisik yang berada di luar kekuasaan atau wewenang pengambil kebijakan dan administrator untuk mengubahnya. Karakteristik kelompok sasaran adalah sifat para anggota kelompok yang diintervensi oleh program. Dalam penelitian ini, pengaruh karakteristik program transmigrasi yang bersifat soial dan sektoral ini diasumsikan mempunyai pengaruh yang kuat terhadap capaian keberhasilan program transmigrasi.

Desain Penelitian Evaluasi

Evaluasi pelaksanaan program transmigrasi akan dilakukan secara deskriptif dan analisis sekaligus. Peneliti akan berupaya menggambarkan apa yang terjadi dan sekaligus menjelaskan mengapa hal itu terjadi. Dalam melakukan ini, peneliti akan mengamati apa yang berlangsung sebelum dan sesudah kebijakan model kerjasama antar daerah diimplementasikan.

Finsterbusch dan Mosz (dalam Samodra, 1994:74) menyebut empat jenis evaluasi berdasar kekuatan kesimpulan yang diperolehnya seperti diperlihatkan pada tabel berikut :

Tabel II.2 : Jenis Evaluasi

Jenis Evaluasi	Pengukuran kondisi <u>kelompok sasaran</u> Sebelum Sesudah	Kelompok kontrol	Informasi yang diperoleh
----------------	--	------------------	--------------------------

Single program after-only	Tidak ya	Tidak ada	Keadaan kelompok sasaran
Single program before-after	Ya ya	Tidak ada	Perubahan keadaan kelompok sasaran
Comparative after-only	Tidak ya	Ada	Keadaan kelompok sasaran
Comparative before-after	Ya ya	Ada	Efek program terhadap kelompok sasaran

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Perspektif Pendekatan Penelitian

Pada umumnya pendekatan dalam penelitian kebijakan bersifat kualitatif, karena penelitian kebijakan pada dasarnya merupakan suatu proses pemahaman terhadap masalah kebijakan sehingga dapat melahirkan suatu gagasan dan pemikiran mengenai cara-cara pemecahannya. Masalah kebijakan itu sendiri bersifat kualitatif sehingga proses pemahaman tersebut juga penuh dengan pemikiran yang bersifat kualitatif. Pemahaman terhadap masalah-masalah kebijakan dilahirkan dari suatu cara berpikir yang dimulai dari suatu wawasan teoritis yang dijabarkan menjadi satuan-

satuan konsep yang lebih operasional dan dapat dihubungkan dengan kenyataan.

Perspektif pendekatan penelitian merupakan rencana menyeluruh tentang tahapan kerja yang dilakukan dalam mencapai tujuan penelitian. Dalam penelitian ini peneliti ingin mendapatkan gambaran yang komprehensif tentang fokus penelitian yaitu mengevaluasi kebijakan program transmigrasi melalui model kerjasama antar daerah di Jawa Tengah.

Singarimbun dan Effendi (1986:) menyebutkan bahwa salah satu tujuan tipe penelitian deskriptif adalah mendiskripsikan secara terperinci tentang fenomena sosial tertentu seperti interaksi sosial, system kekerabatan. Dalam penelitian ini akan dilakukan eksplorasi terhadap fenomena interaksi sosial antar *stakeholders* yang terlibat dalam program transmigrasi.

Guna memahami fenomena yang ada secara mendalam, maka pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini menekankan pada penggunaan metode kualitatif, khususnya kebijakan penyelenggaraan program transmigrasi melalui model kerjasama antar daerah (KSAD). Menurut Bogdan dan Taylor (dalam Moleong, 1993:2) penelitian kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Kepada para transmigran akan digali informasi tentang diskripsi

pelaksanaan tahapan penyelenggaraan program transmigrasi sejak dari perencanaan, pelaksanaan (penyuluhan, pendaftaran, seleksi, pelatihan, pemberangkatan dan penempatan), sampai pada pembinaan. Sedangkan menurut Usman dan Akbar (1996:81) metode kualitatif dilakukan dalam situasi wajar dan data yang dikumpulkan umumnya data kualitatif. Selain itu disebutkan bahwa metode kualitatif berusaha memahami peristiwa interaksi tingkah laku manusia dalam situasi tertentu menurut perspektif peneliti sendiri.

Lebih lanjut Danim (1997:187) menyebutkan bahwa penelitian kualitatif bersifat deskriptif, dimana data yang dikumpulkan berbentuk kata-kata, gambar, dan bukan angka-angka, angka-angka yang ada sifatnya hanya sebagai penunjang. Data yang diperoleh meliputi transkrip wawancara, catatan lapangan, foto, dokumen pribadi dan lain-lain.

Dengan pemilihan rancangan penelitian deskriptif kualitatif, maka peneliti akan melakukan pendekatan terhadap obyek penelitian dalam situasi yang wajar dalam arti menggali informasi sesuai dengan persepsi peneliti dan informan dan dapat berkembang sesuai dengan interaksi yang terjadi dalam proses wawancara. Peneliti senantiasa menginterpretasikan makna yang tersurat dan tersirat dari penjelasan yang diberikan oleh informan, hasil observasi lapangan serta catatan pribadi.

Tipe informasi yang hendak diperoleh melalui penelitian kualitatif antara lain meliputi :

- (1) Mendiskripsikan sebab dan akibat dengan diterapkannya KSAD dan adanya interaksi yang kompleks dari pihak-pihak terkait seperti Pemerintah Propinsi dan Kabupaten serta Pemerintah Pusat dan masyarakat calon transmigran yang juga terlibat dalam KSAD ini meskipun perannya relatif kurang dominan.
- (2) Mengidentifikasi informasi baru yang hendak dikumpulkan berkaitan dengan keinginan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan KSAD.
- (3) Untuk memahami secara detail keterbatasan Pemerintah Daerah baik yang menyangkut aspek dukungan sumberdaya manusia, dukungan anggaran, maupun dukungan kebijakan pihak eksekutif dan legislatif dalam pelaksanaan KSAD.
- (4) Pelaksanaan KSAD sangat sarat dengan fenomena yang variatif sesuai dengan karakteristik sosial budaya yang melatarbelakangi masing-masing daerah. Sehingga diperlukan diskripsi dan konklusi yang kaya tentang konteks KSAD.
- (5) Mengingat penentu kebijakan dan pelaku KSAD ini adalah aparat Pemerintah dan masyarakat transmigran, maka penelitian ini terfokus pada interaksi manusia dan proses-proses yang dilakukan.

Kondisi demikian sesuai dengan pandangan David William yang memandang bahwa apabila hubungan permasalahan, tujuan penelitian dan tipe informasi yang hendak dipecahkan meliputi hal-hal yang bersifat

kualitatif, maka pendekatan penelitian yang dilakukan lebih tepat menggunakan pendekatan kualitatif. Beberapa argumentasi tersebut diatas, yang mendorong penelitian ini akan dilakukan dengan pendekatan kualitatif.

B. Fokus Penelitian

Memperhatikan tujuan penelitian bahwa penelitian ini diarahkan untuk mengevaluasi penyelenggaraan program transmigrasi melalui model KSAD, maka fokus utama dalam penelitian ini diarahkan pada evaluasi hasil penyelenggaraan program agar dapat menyusun masukan-masukan sebagai feedback bagi peningkatan efektivitas penerapan prinsip-prinsip Kerja Sama Antar Daerah sebagai salah satu upaya peningkatan kualitas penyelenggaraan program transmigrasi.

C. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian yang akan peneliti laksanakan difokuskan pada :

1. Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Temanggung, dipilih sebagai Kabupaten yang mewakili Kabupaten lain di Jawa Tengah, karena Temanggung adalah perintis penyelenggaraan program transmigrasi melalui KSAD, yaitu menjalin kerjasama pada tahun 2001 dengan Kab. Kutai Kartanegara Provinsi Kalimantan Timur. Dalam perjalanan penyelenggaraan program transmigrasi sampai dengan saat ini, Kab. Temanggung termasuk salah satu kabupaten

yang pemerintah daerahnya memberikan dukungan dan semangat yang cukup tinggi terhadap penyelenggaraan transmigrasi melalui KSAD.

2. Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Tengah sebagai lembaga yang berfungsi sebagai mediator dan fasilitator serta membina Dinas/Kantor yang menangani program ketransmigrasian di Kabupaten/Kota, khususnya Sub Dinas Bina Program yang menangani perencanaan dan pelaksanaan kerjasamanya, Sub Dinas Penempatan Tenaga Kerja dan Transmigrasi yang secara teknis melaksanakan pengerahan dan pemindahan transmigrasi, Balai Pelatihan Transmigrasi dan Penyandang Cacat sebagai UPTD Dinas yang melatih transmigran sesuai dengan kompetensi yang diharapkan.

Selanjutnya sebagai tambahan, guna melengkapi informasi yang perlu diperoleh direncanakan pula peneliti menggali data dan informasi pada :

1. Ditjen Pembinaan Penyiapan Permukiman dan Penempatan Transmigrasi Depnakertrans sebagai Unit Esselon I teknis yang menangani pembinaan penyiapan, permukiman dan penempatan transmigrasi serta memberikan mediasi dalam KSAD baik antara provinsi/kabupaten daerah pengirim dan daerah penerima, maupun dengan calon investor sebagai calon mitra usaha, yaitu Direktorat Fasilitas Perpindahan Transmigrasi, Direktorat Promosi Investasi dan Kemitraan khususnya pada Sub Direktorat Kerjasama Antar Daerah,

Sekretariat Ditjen P4T khususnya pada Bagian Penyusunan Program Evaluasi dan Pelaporan.

2. Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Kalimantan Timur sebagai salah satu Provinsi Daerah penerima yang paling banyak menerima transmigran asal Jawa Tengah, disamping karena Provinsi Kalimantan Timur merupakan contoh pemerintah yang banyak memberikan dukungan terhadap penyelenggaraan program transmigrasi, yang antara lain diwujudkan dalam bentuk alokasi anggaran APBD nya, serta daerahnya yang kaya dan makmur. Oleh karena itu Provinsi Kalimantan Timur merupakan daerah tujuan yang paling diminati oleh calon transmigran utamanya asal Provinsi Jawa Tengah.

D. Variabel Penelitian/Fenomena yang diamati

Pelaksanaan KSAD sangat sarat dengan fenomena yang variatif sesuai dengan karakteristik sosial budaya yang melatarbelakangi masing-masing daerah, sehingga diperlukan diskripsi dan konklusi yang kaya tentang konteks KSAD. Oleh karena itu fokus penelitian tersebut di atas dapat diamati dari beberapa fenomena berikut:

1. Penerapan tahapan penyelenggaraan program transmigrasi, yaitu dengan melihat:

- a. Pelaksanaan tahapan pemindahan transmigran, yaitu pada proses perencanaan, pelaksanaan (penyuluhan, pendaftaran, seleksi, pelatihan, dan pemindahan) terhadap para transmigran di Kab. Temanggung.
 - b. Jumlah transmigran yang kembali ke desa asalnya di Kab. Temanggung.,
2. Konsistensi penerapan kerjasama, yaitu dengan melihat:
- a. Penyusunan kerjasama, baik sejak penjajagan kerjasamanya, maupun sampai pada penandatanganan naskah kerjasama.
 - b. Pemenuhan hak dan kewajiban dalam kerjasama, serta
 - c. Mengingat penentu kebijakan dan pelaku KSAD ini adalah aparat Pemerintah dan masyarakat, maka dukungan dari para penentu kebijakan sangat diperlukan dalam mengevaluasi proses-proses yang dilakukan.
3. Faktor-faktor yang mendorong keberhasilan dan yang menghambat dalam penerapan prinsip-prinsip KSAD. Adanya interaksi yang kompleks dari pihak-pihak terkait seperti Dinas Nakertrans Prov. Jawa Tengah dan Kab. Temanggung, Depnakertrans dan Dinas Nakertrans Prov. Kalimantan Timur, berpengaruh pada pelaksanaan prinsip-prinsip KSAD, serta masyarakat transmigran yang juga terlibat dalam KSAD ini (meskipun perannya relatif kurang dominan).

E. Jenis dan Sumber Data

Dalam penelitian ini jenis data yang akan dikumpulkan adalah data primer dan data sekunder. Data primer merupakan data yang dikumpulkan secara langsung dari obyek penelitian. Data sekunder adalah data atau informasi yang diperoleh tidak langsung dari obyek penelitian. Hal ini senada dengan yang diungkapkan oleh Kusumayadi dan Sugiarto (2000:80) bahwa data primer adalah data yang dikumpulkan oleh peneliti langsung dari obyek penelitian. Sedangkan data sekunder adalah data yang merupakan hasil pengumpulan orang atau instansi dalam bentuk publikasi, laporan dan sebagainya.

Data primer dalam penelitian ini diperoleh dari informan yaitu orang yang diwawancarai dan diamati dengan menginterpretasikan pernyataan dan perilakunya. Data primer yang dikumpulkan adalah tentang identitas informan, pernyataan tentang pemahaman dan keterlibatannya dalam penyelenggaraan program transmigrasi melalui model KSAD, sehingga data-data tersebut akan berupa narasi verbal yang bersumber dari informan. Sedangkan data sekunder berupa data-data kepustakaan seperti laporan-laporan, dokumen-dokumen, data statistik, foto-foto dan sebagainya yang diperoleh dari lembaga yang terkait program transmigrasi.

F. Pemilihan Informan

Menurut Usman dan Akbar (1996:84) bahwa dalam penelitian kualitatif tidak mengenal adanya populasi. Dengan demikian dalam penelitian ini tidak membuat batasan tentang populasi penelitian. Obyek yang diteliti berupa manusia, situasi dan fenomena. Sedangkan untuk pemenuhan data yang bersifat kuantitatif, Informan dan jumlah informan yang akan dijadikan sumber informasi tidak ditentukan, akan tetapi menyesuaikan kondisi di lapangan. Hal ini mengingat transmigran yang kembali dari lokasi penempatan transmigrasi tidak dapat diprediksikan jumlahnya. Disamping itu penerimaan program transmigrasi dapat dipastikan sama satu sama lainnya terutama apabila mereka ditempatkan pada lokasi yang sama..

Agar dapat mengumpulkan informasi dari obyek penelitian sesuai dengan fenomena yang diamati dilakukan pemilihan kepada beberapa *stakeholdes* secara purposive sebagai informan. Pemilihan didasarkan atas pertimbangan bahwa informan memiliki pemahaman terhadap fenomena penelitian. Tambahan informasi diperoleh dari informan lainnya yang ditentukan dengan teknik *snow balling* dimana jumlah informan bertambah sesuai dengan kebutuhan data yang diperlukan. Informasi yang diperlukan adalah yang spesifik dan beragam dengan melihat nilai ekstrim dari fenomena yang diteliti agar diperoleh informasi yang maksimal. Penelusuran informasi akan berakhir jika sudah tidak diperoleh tambahan

informasi atau dihadapkan pada kendala dana dan waktu (Berg, Guba dan Lincoln dalam Mikkelsen, 2001:203).

Informasi yang diperlukan dari informan utamanya adalah pada penerapan KSAD dari setiap proses/tahapan penyelenggaraan program transmigrasi. Informan yang direncanakan adalah :

1. Kepala Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Temanggung, dan pejabat di bawahnya yang membidangi ketransmigrasian.
2. Para Pejabat yang terlibat pada proses perencanaan, pelaksanaan program transmigrasi di lingkungan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Tengah, yaitu Kepala Sub Dinas Bina Program yang menangani perencanaan dan pelaksanaan kerjasamanya, Sub Dinas Penempatan Tenaga Kerja dan Transmigrasi yang secara teknis melaksanakan pengerahan dan pemindahan transmigrasi, Balai Pelatihan Transmigrasi dan Penyandang Cacat sebagai UPTD Dinas yang melatih transmigran sesuai dengan kompetensi yang diharapkan.
3. Transmigran asal Provinsi Jawa Tengah yang telah ditempatkan di lokasi transmigrasi namun pulang kembali ke Jawa Tengah, karena berbagai alasan. Informasi yang akan diperoleh dari transmigran yang kembali tersebut diharapkan dapat memberikan gambaran penyelenggaraan transmigrasi melalui model KSAD. Melalui informasi tersebut diharapkan aparat yang membidangi

ketransmigrasian dapat mengambil langkah antisipatif serta mengadakan perbaikan sebagaimana yang diharapkan.

Sebagai informan tambahan adalah pejabat yang secara khusus terkait dalam penerapan KSAD di Depnakertrans dan Provinsi Kalimantan Timur, yaitu :

1. Pejabat di lingkungan Ditjen Penyiapan Pengerahan Pemindahan dan Penempatan Transmigrasi Depnakertrans sebagai Unit Esselon I teknis yang menangani penyiapan, pengerahan, pemindahan dan penempatan serta memberikan mediasi dalam KSAD baik antara provinsi/kabupaten daerah pengirim dan daerah penerima, maupun dengan calon investor sebagai calon mitra usaha, yaitu Kasubdit Kerjasama pada Direktorat Promosi Investasi dan Kemitraan khususnya pada Sub Direktorat Kerjasama Antar Daerah, Sekretariat Ditjen P4T khususnya pada Bagian Penyusunan Program Evaluasi dan Pelaporan.
2. Kasubdin Bina Program dan Kasubdin Transmigrasi pada Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Kalimantan Timur. sebagai salah satu Provinsi Daerah penerima yang paling banyak menerima transmigran asal Jawa Tengah.
3. Informan lain yang ternyata banyak mempunyai informasi tentang pelaksanaan transmigrasi

G. Instrumen Penelitian

Agar dapat mengumpulkan informasi yang diperlukan dalam penelitian ini digunakan instrumen atau alat penelitian sesuai dengan metode penelitian yang dipilih. Pemilihan metode kualitatif dalam penelitian ini menggunakan peneliti sendiri sebagai instrumen utama penelitian.

Menurut Usman dan Akbar (1996:81) bahwa peneliti merupakan instrumen kunci dalam pengumpulan data. Dengan demikian peneliti harus terjun ke lapangan secara aktif mengumpulkan, menganalisis dan menginterpretasikan dari pernyataan dan perilaku informan.

Sebagai informan utama dalam penelitian, peneliti juga menggunakan alat bantu guna melengkapi proses pengumpulan informasi. Alat bantu penelitian tersebut antara lain pedoman wawancara, buku catatan, tape recorder, serta foto dokumentasi untuk dapat menjangkau informasi dengan lebih lengkap dan efektif.

H. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini dikumpulkan data primer dan data sekunder. Data primer merupakan data yang dikumpulkan secara langsung dari obyek penelitian. Data sekunder adalah data atau informasi yang diperoleh tidak langsung dari obyek penelitian. Hal ini senada dengan yang diungkapkan oleh Kusumayadi dan Sugiarto (2000:80) bahwa data primer adalah data yang dikumpulkan oleh peneliti langsung dari obyek

penelitian. Sedangkan data sekunder adalah data yang merupakan hasil pengumpulan orang atau instansi dalam bentuk publikasi, laporan dan sebagainya.

Data primer dalam penelitian ini diperoleh dari informan yaitu orang yang diwawancarai dan diamati dengan menginterpretasikan pernyataan dan perilakunya. Data primer yang dikumpulkan adalah tentang identitas informan, pernyataan tentang pemahaman dan keterlibatannya dalam penyelenggaraan program transmigrasi melalui model KSAD. Sedangkan data sekunder berupa data-data kepustakaan seperti laporan-laporan, dokumen-dokumen, data statistik, foto-foto dan sebagainya yang diperoleh dari lembaga yang terkait program transmigrasi.

Pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Wawancara semi struktur dimana peneliti melakukan komunikasi dua arah dengan informan berdasarkan acuan daftar pertanyaan tipe terbuka dengan menggunakan pedoman wawancara (*interview guide*) kepada para pelaku kebijakan, dan kepada transmigran yang kembali ke desa asal, dilanjutkan dengan wawancara secara lebih mendalam digunakan karena pedoman wawancara yang digunakan belum sepenuhnya dapat merekam pandangan informan yang tidak sepenuhnya dapat diprediksi sebelumnya.

2. Observasi sebagai instrumen kunci melakukan pengamatan secara seksama terhadap fenomena terkait dengan pelaksanaan/penyelenggaraan program transmigrasi di Jawa Tengah melalui model KSAD, dengan fokus di Kabupaten Temanggung sebagai wilayah penelitian.

Pengolahan data yang dilaksanakan dalam penelitian ini adalah :

1. Mencatat ringkasan interpretasi peneliti atas hasil wawancara dan pengamatan serta catatan-catatan yang masih menjadi pertanyaan peneliti yang nantinya akan dikumpulkan atau diverifikasi dari informan lainnya.
2. Pencatatan data wawancara pada awal penelitian dilakukan dengan pencatatan langsung pada daftar isian pedoman wawancara.
3. Mengklasifikasi data yang telah terkumpul sesuai dengan kemanfaatannya dalam analisis data.
4. Menganalisis data secara induktif analitik lebih lanjut dalam Teknik Analisis Data.

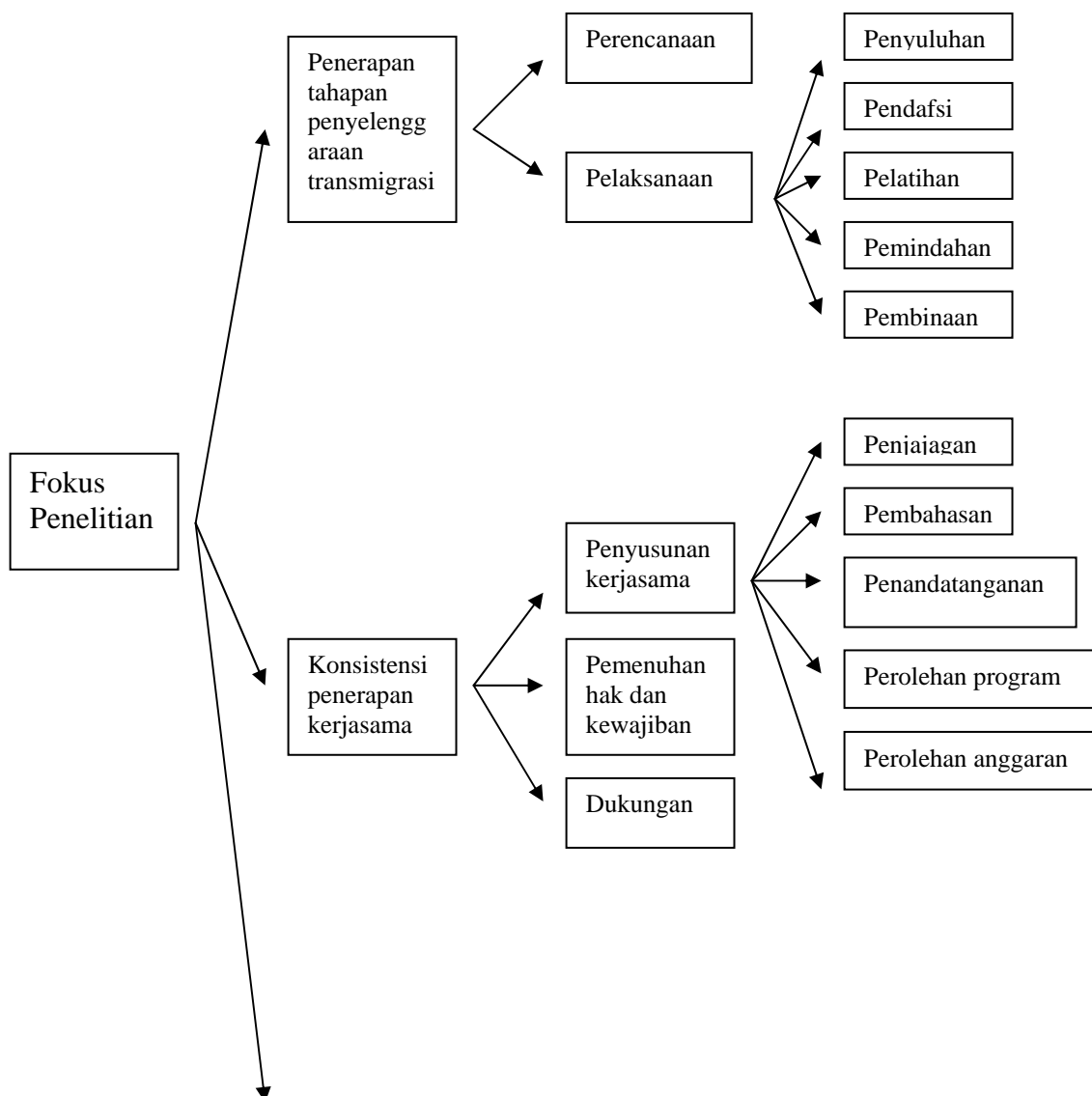
I. Teknik Analisis Data

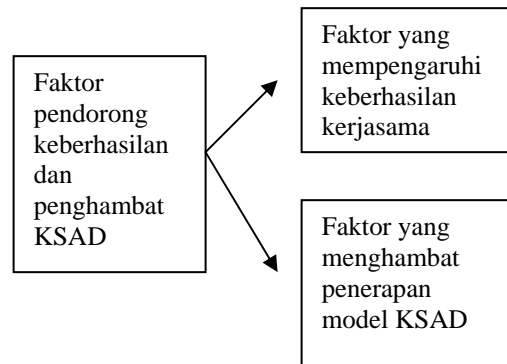
Analisis data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif dengan menggunakan teknik Analisis Taksonomi.

Analisis Taksonomi yaitu analisis yang terfokus atau terbatas pada kategori tertentu yang sangat berguna dalam upaya mendiskripsikan atau menjelaskan fenomena atau fokus yang menjadi sasaran penelitian (Bungin, 2003:90). Kategori khusus dalam penelitian ini evaluasi terhadap aplikasi KSAD dalam pelaksanaan program transmigrasi di Kab. Temanggung sebagai wilayah penelitian, yaitu :

1. Penerapan tahapan penyelenggaraan program transmigrasi baik pada proses perencanaan maupun pada tahapan pelaksanaan (penyuluhan, pendaftaran, seleksi, pelatihan, dan pemindahan). Dalam hal ini informasi difokuskan pada pelayanan baik yang diberikan oleh aparat Dinas/Kantor yang membidangi ketransmigrasian baik di Kabupaten maupun Provinsi kepada para transmigran, maupun informasi dari transmigran itu sendiri,
2. Mengevaluasi konsistensi kerjasama sejak proses perencanaan yang dimulai dari kunjungan penjajagan kerjasama ke lokasi calon transmigrasi, pemenuhan kewajiban, penggunaan hak, sampai dengan dukungan anggaran dari berbagai sumber dana
3. Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan dan yang menghambat penerapan model Kerja Sama Antar Daerah dalam penyelenggaraan program transmigrasi,

Dalam diagram di bawah ini digambarkan skema analisis taksonomi yang akan peneliti lakukan :

Gambar III.1 Diagram Analisis Taksonomi



Hasil analisis domain selanjutnya dapat dijadikan sebagai sandaran untuk penelaahan yang lebih mendalam lagi. Analisis ini oleh Sradley (dalam faisal, 1990:98) disarankan supaya menggunakan dasar pertimbangan tertentu khususnya pada uraian pemilihan kategori masalah penelitian. Pemilihan kategori tersebut didasarkan pada besarnya tingkat peranan kategori tersebut dapat menjelaskan lebih banyak tentang penelitian yang sedang dilakukan.

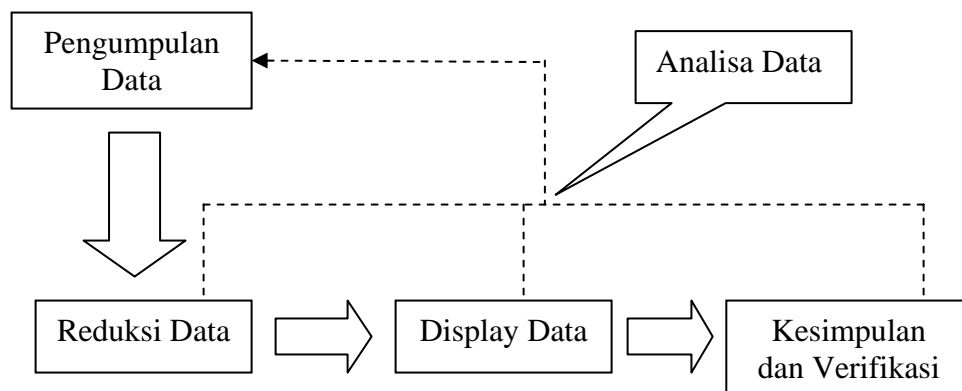
Lebih lanjut Usman dan Akbar (2001:86-87) mengemukakan langkah-langkah umum yang dilakukan dalam pengolahan dan analisa data adalah :

1. Reduksi data, yaitu tahapan analisa data yang segera dilaksanakan setelah pengumpulan data dengan memilih hal-hal pokok yang terkait dengan fokus penelitian tersebut dalam kategori penelitian. Kemudian data-data yang telah direduksi diharapkan dapat memberi gambaran yang lebih tajam tentang hasil pengumpulan data mengenai penerapan KSAD dalam penyelenggaraan transmigrasi di Kab. Temanggung.

2. Display data, adalah penyajian data yang lebih sistematis seperti dalam bentuk network, grafik, diagram alur, dan sebagainya yang mempermudah peneliti memahami pola umum dari data atau informasi yang diperoleh.
3. Pengambilan keputusan dan verifikasi, pada hakekatnya adalah memberi pemaknaan dari data yang diperoleh.

Selanjutnya peneliti akan merumuskan rekomendasi dan strategi bagi optimalisasi kinerja KSAD dalam penyelenggaraan program transmigrasi. Untuk itu sejak pengumpulan data awal, peneliti berusaha mencari makna data yang diperoleh dengan cara mencari pola, model, tema, hubungan, persamaan, hal-hal yang sering muncul. Sehingga langkah-langkah pengumpulan dan analisa data yang akan dilaksanakan adalah sebagaimana gambar berikut:

Gambar III.2 :Proses Pengumpulan dan Analisis Data



Sumber : Diadaptasi dari Usman dan Akbar, 2001

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Penerapan Tahapan Penyelenggaraan Program Transmigrasi.

A.1. Perencanaan Program Transmigrasi

a. Di Tingkat Provinsi

Perencanaan program transmigrasi pada era sebelum diterapkannya KSAD, bersifat *top down* yang ditunjukkan dengan adanya mekanisme pengalokasian program transmigrasi sebagaimana dikemukakan oleh Drs. Zaenal Arifin, Msi bahwa :

"Pada era itu saya memang belum masuk ke komunitas ketransmigrasian, ya. Tapi dari informasi yang saya peroleh dari teman-teman eks transmigrasi (orang lama yang menangani ketransmigrasian) dikatakan bahwa sebelum model KSAD diterapkan dalam penyelenggaraan program transmigrasi, penetapan alokasi program secara nasional ditetapkan oleh Pusat (Dep. Transmigrasi) yang sudah terjabarkan dalam jumlah per lokasi baik daerah tujuan/penempatan transmigrasi maupun per daerah asal transmigran. Sehingga transmigrasi diselenggarakan secara sentralistik melalui pendekatan supply approach, Provinsi maupun Kabupaten/Kota sebagai pelaksana teknis di lapangan, melaksanakan kegiatan sesuai tugas pokok dan fungsi masing-masing.

Selanjutnya Kanwil Dep. Transmigrasi Provinsi Jawa Tengah (nomenklatur pada waktu itu) akan menjabarkan alokasi program kepada 35 Kabupaten/Kota berdasarkan pertimbangan-pertimbangan : Jumlah penduduk miskin, kriteria kondisi daerah (kritis tandus, rawan bencana alam, padat penduduk, pantai padat tangkap, daerah terkena proyek pembangunan fasilitas umum), arah minat dan animo masyarakat, serta memperhatikan proporsional antar daerah”.

Selanjutnya berkaitan dengan rancangan program, beliau sampaikan pula bahwa :

”Karena waktu itu sifatnya top down ya, jadi ya tidak pernah ada usulan dari Kandep Transmigrasi Kabupaten/Kota (nomenklatur pada saat itu) yang menyampaikan aspirasi usulannya. Hanya setelah program dialokasikan ke Kab/kota, barulah mereka menjabarkan per Kecamatan dan desa/kelurahan. Hanya mungkin kalau ada bencana alam yang memerlukan penanganan melalui program transmigrasi bedhol deso, barulah kita melaporkan ke Pusat dan mohon ada tambahan program”.

Memperhatikan keterangan tersebut, maka dengan demikian alokasi program pemindahan transmigrasi pada era tersebut bersifat *given* dengan mekanisme perencanaan yang bersifat *top down*. Sementara itu pada era KSAD, dalam perencanaan program transmigrasi di tingkat provinsi diinformasikan bahwa prosesnya telah dimulai pada T-1. Selanjutnya mengenai proses perencanaan di tingkat provinsi, Kasubdin Bina Program menyampaikan bahwa :

”Dalam melaksanakan tugasnya sebagai fasilitator, Disnakertrans Provinsi Jawa Tengah telah melakukan tahapan sebagai berikut :

- 1) Berdasarkan data dan informasi dari hasil inventarisasi terhadap potensi dan kebutuhan masing-masing Kabupaten/Kota dan masyarakat, Provinsi mengkoordinir pelaksanaan Kabupaten/Kota penajagan kerjasama dengan*

Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota penempatan transmigrasi.

- 2) *Apabila masing-masing Pemerintah Daerah dan masyarakat telah menentukan kesepakatan awal tentang lokasi, jumlah program dan kualifikasi calon transmigran serta sharing yang akan menjadi tanggung jawab masing-masing pihak, selanjutnya ditindaklanjuti dengan penyusunan dan pembahasan naskah perjanjian kerjasama kedua Pemerintah Daerah.*
- 3) *Penandatanganan naskah kerjasama oleh kedua Bupati/Walikota dan Gubernur masing-masing melalui fasilitasi Dinas Provinsi Jawa Tengah”.*

Berdasarkan hasil penjajagan tersebut selanjutnya dikaji sesuai dengan prediksi kemampuan APBN serta memperhatikan rancangan program Depnakertrans, dan disusun usulan melalui anggaran APBN. Usulan disusun sesuai Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi no.12/MEN/IV/2006 tentang Tata Cara Pengajuan Usulan Program Bidang Ketenagakerjaan dan Ketransmigrasian, dimana usulan program transmigrasi yang sudah direkomendasi Sekretaris Daerah atas nama Gubernur disampaikan ke Depnakertrans pada bulan Juni tahun sebelumnya. Namun demikian usulan tersebut tidak merupakan akumulasi dari usulan Kabupaten/Kota. Namun mendasarkan pada hasil penjajagan/rintisan kerjasama baik yang dilakukan bersama Kab/Kota maupun yang dlaksanakan oleh Provinsi sendiri. Disamping itu usulan juga berdasarkan prediksi, pengalaman tahun yang lalu dan mempertimbangkan lingkungan strategis secara nasional.

Selanjutnya dari data sekunder yang diperoleh, maka dalam rangka mewujudkan tujuan dan sasaran pembangunan daerah, langkah implementatif yang dilaksanakan oleh Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Tengah adalah menjalin kerjasama dengan 17 (tujuh belas) Provinsi daerah penempatan transmigrasi di seluruh wilayah Indonesia sebagaimana tabel dibawah ini :

Tabel IV.1: Kerjasama Antara Gubernur Jawa Tengah dan Gubernur Provinsi Lain di Bidang Ketransmigrasian

N O	Provinsi Daerah Penerima/Tujuan Transmigrasi	Nomor,Tanggal/Tahun MoU	Keterangan
1	SUMATERA UTARA	Nomor : 90 Tahun 2004	
2	RIAU	Nomor : Tanggal 13 Des 2004 Nomor : 47.5 / 16772 Nomor : 76 / MOU / 2002 Tanggal 17 Desember 2002	
3	SUMATERA BARAT	Nomor : 29 Tahun 2004 Nomor:475.1/1188/Pem-04 Tanggal 25 Juni 2004 Nomor : 475.17 / 19259	
			MoU kedua merupakan perpanjangan MoU

4	JAMBI	Nomor : 475-243.2.2007 Tanggal 29 Juni 2007 Nomor : 47.5 / 16771 Nomor : 475.1 / 0159 Tanggal 17 Desember 2002	sebelumnya yang telah habis masa berlakunya pada tahun 2007.
5	SUMATERA SELATAN	Nomor : 47.5 / 16777 Nomor : 022 / SPK / TRANSDUK/ 2002 Tanggal 17 Desember 2002	
6	BANGKA BELITUNG	Nomor : 29 Tahun 2003 Nomor :181.4/30/TK.T/ 03 Tanggal 12 Desember 2003	
7	BENGKULU	Nomor : 89 TAHUN 2003 Nomor: 425 TAHUN 2004 Tanggal 13 Desember 2004	
8	KALIMANTAN TIMUR	Nomor : 47.5 / 16778 Nomor : 50 TAHUN 2002 Tanggal 17 Desember 2002	
9	KALIMANTAN BARAT	Nomor : 47.5 / 16773 Nomor:475.1/0758a/Naker	

		duk/XII/2002	
		Tanggal 17 Desember 2002	
10	KALIMANTAN TENGAH	Nomor : 47.5 / 16774 Nomor: 475.1/067/ ISDUK- TRANS	
		Tanggal 17 Desember 2002	
11	KALIMANTAN SELATAN	Nomor : 47.5 / 16775 Nomor : 475.018 / PKTMP / 2002	
		Tanggal 17 Desember 2002	
12	SULAWESI TENGAH	Nomor : 28 TAHUN 2003 Nomor : 475.1 / 769 / NAKERTRANS -G-ST/2003	
		Tanggal 12 Desember 2003	
13	SULAWESI SELATAN	Nomor : 26 TAHUN 2003 Nomor : 007 / 20 / XII / Disnakertrans	
		Tanggal 12 Desember 2003	
14	SULAWESI TENGGAH	Nomor : 27 TAHUN 2003 Nomor : 475.1 / 1008	

15	GORONTALO	Tanggal 12 Desember 2003 Nomor : 25 TAHUN 2003 Nomor : 14 / HKM-PK / IV / 2003	
16	MALUKU	Tanggal 12 Desember 2003 Nomor : 24 TAHUN 2003 Nomor : 475.1-12 TAHUN 2003	
17	MALUKU UTARA	Tanggal 12 Desember 2003 Nomor : 47.5 / 16776 Nomor : 095 / 106 Tanggal 17 Desember 2002	

Sumber : Disnakertrans Prov. Jateng

Kerjasama bidang ketransmigrasian yang telah dijalin oleh Gubernur Jawa Tengah dengan 17 (tujuh belas) Gubernur daerah penerima/penempatan program transmigrasi tersebut, menggambarkan pembangunan ketransmigrasian yang bersifat lintas Daerah, Provinsi sebagai mediator dan fasilitator dalam rangka pengembangan potensi sumber daya alam di suatu daerah, terintegrasi dengan pengembangan potensi sumber daya manusia dari daerah lain. Sehingga Kerjasama antar Pemerintah Provinsi tersebut merupakan dasar hukum bagi Pemerintah

Kabupaten untuk menjalin kerjasama dengan Pemerintah Kabupaten di daerah tujuan transmigrasi.

Konsekuensi dari sifatnya yang lintas Daerah, maka pelaksanaan transmigrasi senantiasa melibatkan minimal dua Pemerintah Daerah Provinsi dan atau Kabupaten. Di satu pihak Pemerintah Daerah Provinsi dan atau Kabupaten sebagai daerah tujuan, dan di pihak lain Pemerintah Daerah Provinsi dan atau Kabupaten sebagai Daerah Asal/Pengirim. Sejalan dengan UU nomor 32 tahun 2004, dimana antara daerah satu dengan yang lain tidak memiliki hubungan hierarkhis, maka sesuai dengan penjelasannya hubungan antar daerah dalam praktek penyelenggaraan transmigrasi adalah hubungan kerjasama atau kemitraan dalam kedudukan masing-masing sebagai Daerah Otonom.

Konsekuensi lain dijalinnnya kerjasama tersebut nampak menyiratkan, bahwa pembangunan transmigrasi tidak lagi diposisikan sebagai program Pemerintah (Pusat) tetapi diharapkan sepenuhnya menjadi program Pemerintah Daerah bersama masyarakat setempat. Dengan demikian pendekatan pelaksanaan pembangunan ketransmigrasian adalah, adanya kebutuhan masyarakat bersama Pemerintah Daerah Provinsi dan atau Kabupaten untuk mengatasi persoalan yang dihadapi.

Sementara itu dalam perumusan kebutuhan perencanaan program serta pelaksanaannya, menurut Ir. Arif Pribadi, Msi, selaku Kasubdit Kerjasama Antar Daerah pada Dit. Promosi, Investasi dan Kemitraan, Ditjen P4T Depnakertrans, menyatakan bahwa :

“Ya, mestinya perumusan kebutuhan perencanaan program dan pelaksanaannya, berada dalam kewenangan Pemerintah Kabupaten, bu. Demikian pula dukungan anggaran yang diperlukan, semaksimal mungkin menjadi beban masyarakat dan Pemerintah Daerah. Sedangkan Pemerintah Pusat melalui Pemerintah Provinsi akan memberikan dukungan dan fasilitasi melalui dana tugas pembantuan sebagai anggaran suplemen khususnya untuk kegiatan-kegiatan yang spesifik dan tidak mungkin ditanggung oleh masyarakat dan Pemerintah Kabupaten. Oleh Depnakertrans dukungan dana tugas pembantuan tersebut akan diprioritaskan bagi Provinsi yang secara sungguh-sungguh telah melaksanakan kerjasama, yang diindikasikan oleh kesanggupan menyediakan dukungan anggaran dari sumber dana daerah yang bersangkutan”.

Oleh karena itu diharapkan dalam penyelenggaraannya, program transmigrasi dapat dibiayai dari berbagai sumber, yaitu APBN, APBD Provinsi dan APBD Kabupaten baik di daerah pengirim maupun di daerah penerima. Namun demikian mengingat terbatasnya kemampuan APBD, maka porsi untuk APBN masih banyak dibutuhkan.

Sementara itu menurut prinsip-prinsip yang tertuang dalam pedoman KSAD disebutkan bahwa untuk merencanakan suatu kerjasama, pemerintah daerah asal/pengirim transmigran harus melakukan kegiatan-kegiatan sebagai berikut :

- a) Melakukan persiapan sebelum merancang suatu kerjasama, dengan memperhatikan pula: 1) Adanya kebutuhan untuk mengatasi persoalan akibat keterbatasan Pemerintah Kabupaten menyediakan peluang tempat tinggal, peluang berusaha, dan kesempatan bekerja bagi penduduknya, 2) kemampuan dukungan anggaran yang bersumber dari dana APBD untuk mendukung perpindahan transmigrasi dari Kab. pengirim 3) Ketersediaan, kemauan, dan kemampuan masyarakat untuk bertransmigrasi, 4) kualifikasi kompetensi penduduk yang memungkinkan bertransmigrasi, 5) kemungkinan adanya peluang pengembangan kerjasama bidang pembangunan lainnya, setelah kerjasama ketransmigrasian.
- b) Melakukan identifikasi potensi masyarakat yang memungkinkan untuk melakukan perpindahan melalui transmigrasi. Potensi masyarakat tersebut disegmentasikan berdasarkan : 1) Profesi atau latar belakang pekerjaan berdasarkan kompetensi, 2) Jumlah animo masyarakat untuk bertransmigrasi, 3) sebaran tempat tinggal penduduk yang memerlukan transmigrasi sebagai solusi untuk mengatasi persoalan yang dihadapi, 4) lokasi atau daerah tujuan transmigrasi yang diminati serta alasan yang melatarbelakangi pilihannya, 5) latar belakang sosial dan budaya masyarakat.
- c) Berdasarkan hasil identifikasi potensi masyarakat untuk bertransmigrasi tersebut, dirumuskan kriteria daerah tujuan yang

mendasarkan pada prinsip :1) Kesesuaian latar belakang sosial dan budaya antara masyarakat yang akan pindah dan masyarakat daerah tujuan, 2) kesesuaian antara profesi dan kompetensi yang dimiliki dengan kompetensi yang dibutuhkan untuk mengembangkan potensi yang tersedia di daerah tujuan.

Memperhatikan prinsip-prinsip yang seharusnya dilakukan oleh daerah pengirim dan menyandingkan hasil penelitian kaitan perencanaan di tingkat Provinsi, maka dapat dicermati bahwa dalam rangka merencanakan kerjasama dan mengusulkan program/kegiatan, belum seluruh komponen kegiatan dilakukan sesuai prinsip yang tertuang dalam pedoman KSAD. Identifikasi potensi masyarakat dari berbagai aspek belum dilaksanakan, demikian pula dengan kemampuan dukungan anggaran masing-masing Kab/Kota, belum dilaksanakan. Dengan demikian dapat disampaikan bahwa pelaksanaan perencanaan program transmigrasi di tingkat provinsi belum dilakukan secara efektif.

b. Di Kab. Temanggung

Kebijakan penyelenggaraan program pengerahan transmigrasi pada era sebelum KSAD yang kurang memperhitungkan kualitas transmigran, telah berimplikasi pada ketidaksesuaian kondisi transmigran karena lebih berorientasi pada target penempatan. Transmigran yang didatangkan pada suatu lokasi kurang sesuai dengan kebutuhan pengembangan wilayah dan peningkatan kualitas hidup

masyarakat lokal, baik menyangkut kultur budaya dan tradisinya maupun kompetensi keahlian dan ketrampilannya. Sebagaimana disampaikan oleh Kepala Dinas Nakertrans Kab. Temanggung, bahwa:

“Kondisi ini menurut saya ya karena pada waktu itu bersumber dari orientasi target pemindahan, sistem rekrutmen yang tidak didasarkan kompetensi dan aspirasi masyarakat lokal, dan pendekatan supply dalam penempatan”.

Dengan demikian perencanaan di Kab. Temanggung pada era sebelum KSAD bersifat *top down* dari provinsi, yang selanjutnya dijabarkan ke tingkat Kecamatan dan Desa. Tabel berikut menggambarkan alokasi program pada era sebelum KSAD.

**Tabel IV.2: Alokasi Program Pemberangkatan Transmigrasi
di Kab. Temanggung Sebelum KSAD
Berdasarkan Daerah Penempatan**

No	Tahun Anggaran	Provinsi Penempatan	Jumlah (KK)
1	1995-1996	Sumsel, Sumbar, Bengkulu, Riau, Kaltim, Kalbar, Kalteng, Sultera, Irja, Maluku, Timentim	217
2	1996-1997	D.I Aceh, Riau, Sumbar, Sumsel, Kalbar, Kalteng, Kaltim, Kalsel, Sulteng, Sulsel. Irja, Maluku, Timentim.	303

3	1997/1998	D.I Aceh, Sumut, Sumbar, Sumsel, Riau, Jambi, Kaltim, Kalbar, Kalteng, Maluku, Irja, Timtim.	233
4	1998/1999	Sumsel, Riau, Jambi, Kalsel, Kalteng, Maluku, Irja,	129
5	2000	Sumut, Kaltim	5

Sumber :Dinas Nakertrans Kab. Temanggung.

Penyelenggaraan program transmigrasi pada era tersebut, nampak pola-pola program transmigrasi cukup bervariasi, yang berarti bahwa bagi calon transmigran ada peluang untuk memilih pola transmigrasi yang disukai. Namun demikian dari kelima jenis transmigrasi tersebut, sebagaimana disampaikan oleh Kepala Disnakertrans Kab. Temanggung, bahwa yang paling diminati oleh masyarakat adalah pola PIR (Perusahaan Inti Rakyat) dengan komoditi kelapa sawit terutama di Sumatera. Karena transmigran yang berhasil hampir semuanya berasal dari lokasi transmigrasi pola PIR kelapa sawit. Namun sejak krisis moneter melanda Indonesia, pola tersebut sudah tidak diprogramkan lagi.

Sebagaimana telah disampaikan di atas, bahwa berdasarkan alokasi program pemindahan transmigran dari Provinsi Jawa Tengah tersebut, Kabupaten Temanggung selanjutnya menjabarkan alokasi programnya kepada Kecamatan dan Desa/Kelurahan di wilayahnya.

Pada era KSAD, dalam merencanakan program transmigrasi melalui kerjasama, Pemerintah Kab. Temanggung mempertimbangkan beberapa hal sebagai berikut :

- a) Adanya kebutuhan untuk mengatasi persoalan akibat keterbatasan pemerintah Kab. Temanggung dalam menyediakan peluang tempat tinggal, peluang berusaha, dan kesempatan bekerja bagi penduduknya.
- b) Ketersediaan, kemauan, dan kemampuan masyarakat untuk bertransmigrasi, yang ditandai dengan jumlah kepala keluarga (KK) yang berminat bertransmigrasi.
- c) Kualifikasi kompetensi penduduk di Kab. Temanggung yang memungkinkan bertransmigrasi.
- d) Kemungkinan peluang pengembangan kerjasama pembangunan di bidang lain setelah kerjasama pembangunan ketransmigrasi.

Sebagaimana termaktub dalam Pedoman Kerjasama Antar Daerah dalam pembangunan ketransmigrasian, Pemerintah Daerah Pengirim memiliki tanggung jawab dan hak atas beberapa hal, yaitu : 1) Menyediakan sumber daya manusia sesuai dengan kuantitas dan kualitas yang diperlukan bagi Pemerintah Daerah Tujuan, 2) memberikan pelayanan dalam proses perpindahan, dan 3) memilih dan menentukan lokasi tujuan sesuai dengan kompetensi yang dimiliki masyarakatnya.

Selanjutnya untuk melaksanakan tugas tersebut maka Kab/Kota daerah pengirim perlu melakukan :

- a) Melakukan persiapan sebelum merancang suatu kerjasama, dengan memperhatikan pula: 1) Adanya kebutuhan untuk mengatasi persoalan akibat keterbatasan Pemerintah Kabupaten menyediakan peluang tempat tinggal, peluang berusaha, dan kesempatan bekerja bagi penduduknya, 2) kemampuan dukungan anggaran yang bersumber dari dana APBD untuk mendukung perpindahan transmigrasi dari Kab. pengirim 3) Ketersediaan, kemauan, dan kemampuan masyarakat untuk bertransmigrasi, 4) kualifikasi kompetensi penduduk yang memungkinkan bertransmigrasi, 5) kemungkinan adanya peluang pengembangan kerjasama bidang pembangunan lainnya, setelah kerjasama ketransmigrasian.
- b) Melakukan identifikasi potensi masyarakat yang memungkinkan untuk melakukan perpindahan melalui transmigrasi. Potensi masyarakat tersebut disegmentasikan berdasarkan : 1) Profesi atau latar belakang pekerjaan berdasarkan kompetensi, 2) Jumlah animo masyarakat untuk bertransmigrasi, 3) sebaran tempat tinggal penduduk yang memerlukan transmigrasi sebagai solusi untuk mengatasi persoalan yang dihadapi, 4) lokasi atau daerah tujuan transmigrasi yang diminati serta alasan yang melatarbelakangi pilihannya, 5) latar belakang sosial dan budaya masyarakat.

- c) Berdasarkan hasil identifikasi potensi masyarakat untuk bertransmigrasi tersebut, dirumuskan kriteria daerah tujuan yang mendasarkan pada prinsip :1) Kesesuaian latar belakang sosial dan budaya antara masyarakat yang akan pindah dan masyarakat daerah tujuan, 2) kesesuaian antara profesi dan kompetensi yang dimiliki dengan kompetensi yang dibutuhkan untuk mengembangkan potensi yang tersedia di daerah tujuan.

Memperhatikan prinsip-prinsip yang seharusnya dilakukan oleh Kab. daerah pengirim dan menyandingkan hasil penelitian kaitan perencanaan di kab. Temanggung, maka dapat dicermati bahwa dalam rangka merencanakan kerjasama program ketransmigrasian, belum seluruh komponen kegiatan dilakukan sesuai prinsip yang tertuang dalam pedoman KSAD. Identifikasi potensi masyarakat dari berbagai aspek baik aspek kualifikasi/kompetensi, animo, sebaran tempat tinggal penduduk yang memerlukan transmigrasi sebagai solusi untuk mengatasi persoalan yang dihadapi, lokasi atau daerah tujuan transmigrasi yang diminati serta alasan yang melatarbelakangi pilihannya, latar belakang sosial dan budaya masyarakat, belum dilakukan oleh Kab. Temanggung secara mendetail. Terlebih lagi identifikasi terhadap kesesuaian sosial budaya dan kompetensi serta potensi yang ada di daerah penempatan, belum dilakukan oleh Kab. Temanggung. Dengan demikian dapat

disampaikan bahwa pelaksanaan perencanaan program transmigrasi di tingkat provinsi belum dilakukan secara efektif.

A.2. Penyelenggaraan Program Transmigrasi

a. Perkembangan Penyelenggaraan Program Transmigrasi.

Sebagaimana dikemukakan oleh Drs. Handono Supriyadi,MSi, selaku Kasi Penyaluran dan Penempatan Tenaga Kerja Dalam Negeri Disnakertrans Prov. Jawa Tengah (termasuk salah satu “orang lama” yang masih tetap bertugas dibidang ketransmigrasian), mempunyai tugas dan fungsi memfasilitasi penempatan tenaga kerja di dalam negeri termasuk didalamnya transmigrasi, menceritakan secara panjang lebar tentang perkembangan paradigma dan penyelenggaraan program transmigrasi di Jawa Tengah pada periode pra-Pelita sampai dengan Pelita VI, bahwa :

“Pada periode pembangunan ketransmigrasian jaman dahulu sejak pra Pelita, paradigma transmigrasi berciri demografis-sentris. Paradigma ini telah melahirkan berbagai kebijakan yang lebih menekankan pada pengerahan dan pemindahan penduduk secara besar-besaran. Pada periode pra-Pelita hingga periode Pelita I, misalnya, penyelenggaraan transmigrasi didasarkan atas kebutuhan untuk mendorong perpindahan penduduk sebanyak-banyaknya dari dan keluar luar Jawa. Implikasi kebijakan lainnya adalah bahwa transmigrasi diselenggarakan hanya mengejar target sasaran pemindahan secara kuantitatif. Namun sejak masa Pelita II penyelenggaraan transmigrasi mulai diarahkan pada upaya pembangunan daerah, namun paradigma yang mendasarinya masih berciri demografis sentrik, dengan tetap berorientasi pada pemindahan dan penyebaran penduduk secara

besar-besaran ke luar Jawa. Bahkan boleh dibilang kalau upaya pencapaian target sasaran pada waktu itu agak ngawur. Lha bagaimana tidak ngawur bu, waktu itu orang-orang yang mau pergi ke luar Jawa baik dengan menggunakan bus atau kereta api, semua dicatat dan dilaporkan sebagai transmigran!

Selanjutnya terjadi perubahan paradigma yang cukup signifikan yaitu pada masa Pelita III, ada perubahan dari paradigma sosial-demografis ke paradigma ekonomis. Kalau tidak salah saat itu terjadi peralihan posisi transmigrasi dalam pembangunan nasional, dari bidang kesejahteraan sosial ke bidang ekonomi dan keuangan. Hal ini menunjukkan bahwa transmigrasi lebih merupakan program yang bertujuan kearah pencapaian nilai ekonomis. Program-program transmigrasi harus terkait langsung dengan sektor ekonomi, yang berarti bahwa biaya-biaya untuk transmigrasi harus diperhitungkan sebagai bagian dari investasi pemerintah. Berbeda dengan pada masa sebelumnya, dimana biaya tidak begitu dipermasalahkan. Nah, implikasi yang sangat serius dari paradigma transmigrasi yang berciri demografis-sentris adalah rendahnya kualitas hasil pelaksanaan. Alhamdulillah mulai Pelita IV dan V, penyelenggaraan transmigrasi lebih diarahkan kepada peningkatan mutu (kualitas) penyelenggaraan dan sekaligus mutu kehidupan transmigran, mencakup kualitas pemukiman dengan mengembangkan pola-pola usaha lain selain pola pangan. Pada periode ini, realisasi target penempatan tidak lagi dipandang sebagai satu-satunya tolok-ukur kinerja kebijaksanaan.

Sejak masa Pelita VI, telah terjadi beberapa kali perubahan kabinet, yang secara langsung berpengaruh terhadap orientasi dan paradigma transmigrasi. Sejak masa Kabinet Reformasi, terjadilah perubahan mendasar pada tataran politis yang kemudian berdampak pada semakin menurunnya relevansi transmigrasi dalam pembangunan nasional. Ketika itu transmigrasi diletakkan sebagai komponen pembangunan wilayah dalam pembangunan daerah. Kemudian dalam periode Kabinet Persatuan Nasional, transmigrasi telah melebur kedalam konsep pembangunan multi-sektoral dan desentralisasi. Perubahan perpolitikan nasional dan bergulirnya reformasi, telah menjadi prakondisi bagi terjadinya pergeseran posisi transmigrasi, dari program Sektoral Transmigrasi menjadi Sektor Pembangunan Daerah dan Transmigrasi. Sebagai konsekuensinya, penyelenggaraan transmigrasi diarahkan untuk mendukung

pembangunan daerah, mendorong persebaran penduduk dan tenaga kerja, meningkatkan kesejahteraan masyarakat di kawasan baru pada umumnya, dan tentunya diharapkan dapat memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa dalam kerangka NKRI”.

Hasil pencermatan terhadap dinamika perubahan pada masa lalu tersebut, maka dapat diperoleh suatu pemahaman, bahwa pembangunan transmigrasi harus didasarkan atas paradigma baru yang lebih relevan dengan tuntutan perubahan dan perkembangan masyarakat. Selanjutnya mengenai paradigma baru yang diperlukan di masa mendatang, dikatakan oleh Kasubdin Bina Program Disnakertrans Prov. Jawa Tengah, Drs. Zaenal Arifin, MSi, bahwa dalam kerangka paradigma baru yang diperlukan mencakup berbagai hal dalam spektrum adalah sebagai berikut:

“Pengalaman pembangunan transmigrasi pada periode lalu yang lebih mengutamakan pertimbangan demografis-sentris, ternyata telah berimplikasi pada rendahnya solusi pemenuhan kepentingan masyarakat (pendatang dan lokal). Karena itu transmigrasi kedepan haruslah didasarkan atas paradigma pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Selanjutnya pengalaman pembangunan transmigrasi masa lalu yang lebih menekankan upaya pemindahan penduduk, dalam implementasinya telah terjebak pada pencapaian target kuantitatif pemindahan penduduk setiap tahun. Karena itu transmigrasi kedepan haruslah didasarkan atas kebutuhan pengarah dan persebaran penduduk secara permanen ke daerah yang membutuhkan dan sesuai dengan peruntukannya.

Pengalaman pembangunan transmigrasi yang lebih menekankan pemecahan masalah ketimpangan pembangunan antar-daerah, kita lihat bu, ternyata dalam implementasinya terjebak pada pemerataan proyek transmigrasi di seluruh wilayah. Ya kan bu? Karena itu ,menurut saya akan lebih pas kalau transmigrasi ke depan harus didasarkan atas kebutuhan pembangunan daerah”.

b. Arah Kebijakan

Salah satu arah kebijakan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah yang tertuang dalam RKPD (Rencana Kerja Pemerintah Daerah) Provinsi Jawa Tengah tahun 2008 disebutkan bahwa rumusan kebijakan pembangunan urusan ketenagakerjaan diarahkan pada meningkatkan perluasan dan penciptaan lapangan kerja untuk mengurangi jumlah penganggur dan setengah penganggur. Sehingga sasaran pembangunan yang hendak dicapai kaitan dengan rumusan tersebut adalah tersedianya kesempatan kerja bagi pencari kerja dalam dan luar negeri serta kesempatan berusaha di sektor informal. (RKPD Provinsi Jawa Tengah tahun 2008, hal 112)

Berkaitan dengan upaya mendukung kebijakan Pemerintah Provinsi dibidang Ketenagakerjaan dan Ketransmigrasian tersebut, selanjutnya dikemukakan oleh Drs. Zaenal Arifin, Msi, bahwa:

“Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Tengah telah menetapkan kebijakan teknis sebagaimana tertuang dalam Rencana Kerja Disnakertrans tahun 2008 dalam rangka penanggulangan kemiskinan dan pengangguran antara lain dengan: 1) Pemberian peluang kepada calon transmigran di wilayah tujuan dalam memperoleh aset tempat tinggal, peluang usaha dan atau kesempatan bekerja secara berkelanjutan; 2) Menumbuhkembangkan wilayah pengembangan transmigrasi dan lokasi permukiman transmigrasi melalui kerjasama antar daerah, (tertuang dalam Renja Disnakertrans tahun 2008; hal 11). Dalam salah satu programnya yaitu program Perluasan dan Pengembangan Kesempatan Kerja, bertujuan untuk mendorong, memfasilitasi dan mengembangkan perluasan kesempatan kerja di

berbagai bidang usaha. Dan salah satu sasarannya adalah peningkatan kuantitas dan kualitas program transmigrasi, sedangkan sasaran operasionalnya yang hendak dicapai adalah menyebarluaskan informasi potensi lokasi transmigrasi dan memfasilitasi penempatan transmigrasi melalui kerjasama antar daerah dengan prinsip saling menguntungkan”.

Selanjutnya disampaikan pula bahwa:

“Dalam implementasi kebijakan kebijakan tersebut, yang diperhatikan dan dijadikan bahan pertimbangan dalam merancang dan melaksanakan kerjasama antar daerah di Jawa Tengah adalah peranan transmigrasi dalam pembangunan daerah, hubungan antar daerah dalam pelaksanaan transmigrasi, dan adanya manfaat kerjasama yang saling menguntungkan”.

Mencermati UU nomor 32 tahun 2004, maka nampak bahwa peranan transmigrasi dalam pembangunan Daerah dalam UU tersebut tidak secara eksplisit mencantumkan transmigrasi sebagai kewenangan wajib daerah otonom, tetapi didasarkan atas suatu pemahaman bahwa transmigrasi adalah salah satu cara atau metode untuk mempercepat pembangunan dan pertumbuhan daerah. Oleh karena transmigrasi diposisikan sebagai cara atau metode, maka pelaksanaannya disesuaikan dengan Daerah untuk menghadapi persoalan yang dihadapi masing-masing. Dengan demikian, ada atau tidaknya transmigrasi bagi daerah akan sangat tergantung pada kebutuhan daerah masing-masing yang tentunya didasarkan pula pada seberapa efektif manfaatnya untuk mengatasi persoalan yang dihadapi.

Mengenai hubungan antar daerah dalam pelaksanaan transmigrasi, maka dilihat dari sifat pembangunan ketransmigrasian yang merupakan

lintas Daerah Provinsi dan atau Kabupaten dalam rangka pengembangan potensi sumber daya alam di suatu daerah, berupaya terintegrasi dengan pengembangan potensi sumber daya manusia dari daerah lain. Sehingga kerjasama antar Pemerintah Provinsi tersebut merupakan dasar hukum bagi Pemerintah Kabupaten untuk menjalin kerjasama dengan Pemerintah Kabupaten di daerah tujuan transmigrasi.

Konsekuensi dari sifatnya yang lintas Daerah, maka pelaksanaan transmigrasi senantiasa melibatkan minimal dua Pemerintah Daerah Provinsi dan atau Kabupaten. Di satu pihak Pemerintah Daerah Provinsi dan atau Kabupaten sebagai daerah tujuan, dan di pihak lain Pemerintah Daerah Provinsi dan atau Kabupaten sebagai Daerah Asal/Pengirim. Sejalan dengan UU nomor 32 tahun 2004, dimana antara daerah satu dengan yang lain tidak memiliki hubungan hierarkhis, maka sesuai dengan penjelasannya hubungan antar daerah dalam praktek penyelenggaraan transmigrasi adalah hubungan kerjasama atau kemitraan dalam kedudukan masing-masing sebagai Daerah Otonom.

Ketika ditanyakan mengenai manfaat kerjasama, Drs. Zaenal Arifin, Msi, selanjutnya mengemukakan, bahwa :

"Manfaat yang diharapkan dalam pembangunan ketransmigrasian melalui mekanisme kerjasama antar daerah adalah :

- 4) Dilaksanakannya transmigrasi di suatu Kabupaten benar-benar merupakan inisiatif Pemerintah Daerah setempat yang didasarkan oleh suatu kondisi obyektif adanya kebutuhan.*
- 5) Perencanaan dan penyusunan program pembangunan ketransmigrasian dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah*

Tujuan bersama Pemerintah Daerah Asal/Pengirim sesuai dengan potensi dan kompetensi yang dimiliki, kebutuhan untuk mengembangkan daerah, dan aspirasi masyarakatnya.

- 6) *Masing-masing Pemerintah Daerah Provinsi dan atau Kabupaten memiliki tanggung jawab yang lebih besar karena perpindahan yang terjadi sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang bersangkutan.*

Dan manfaat itu akan terasa manakala prinsip kerjasama sesuai dengan pedoman Dirjen Mobilitas Penduduk tanggal 12 Desember 2002 benar-benar diacu. Bahwa KSAD dalam penyelenggaraan transmigrasi juga harus dirancang secara cermat dan bersama-sama antara Pemerintah Daerah Pengirim dan Daerah Penerima yang dimediasi oleh Ditjen P4T dan Disnakertrans Prov. Jawa Tengah". Alhamdulillah dalam proses kerjasama tersebut, Disnakertrans Prov. Jawa Tengah Kabupaten/Kota banyak yang meminta kami untuk memfasilitasi, dan kami dampingi dalam peninjauan ke calon lokasi, atau apabila terpaksa dengan alasan keterbatasan personil maupun biaya, cukup kami fasilitasi melalui surat yang kami tuju kepada Dinas di Provinsi maupun Kabupaten daerah penerima transmigrasi."

Memperhatikan penyampaian dua orang pejabat di tingkat Provinsi tersebut diatas, terkesan adanya nuansa bahwa pembangunan transmigrasi pada saat ini dan ke depan sangat dipengaruhi oleh kondisi lingkungan yang terus berkembang. Dan ketika hal ini dikonfirmasi kepada Dir. Fasilitasi Perpindahan Transmigrasi Ditjen P4T Depnakertrans, Ir. M Arsyad Nurdin, beliau menyampaikan bahwa :

"Ya memang, dengan adanya perubahan-perubahan lingkungan yang terus berkembang tersebut, maka upaya yang kami lakukan adalah meningkatkan pemberdayaan masyarakat yang merupakan dasar untuk membangun kawasan transmigrasi. Dan melalui pemberdayaan kemandirian lokal ini harus disertai dengan pendekatan kewilayahan guna meningkatkan kesejahteraan penduduk dan masyarakat sekitarnya. Agar tidak menimbulkan eksklusifisme yang berbuntut kecemburuan sosial warga setempat kepada warga transmigran pendatang. Dasar kebijakan tersebut

senantiasa dijadikan landasan oleh Pemerintah Pusat dalam penyelenggaraan pembangunan transmigrasi”.

Sementara itu di satu sisi proses desentralisasi pembangunan transmigrasi sebagaimana termaktub dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, didalamnya terkandung tujuan pelaksanaan otonomi daerah yang esensinya adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Maka dalam melaksanakan pembangunan wilayah/daerah melalui program transmigrasi dengan pendekatan adanya kesesuaian antara potensi Sumber Daya Alam di lokasi permukiman transmigrasi, dengan potensi Sumber Daya Manusia yang dimiliki calon transmigran dari daerah pengirim, harus dikedepankan dan ditingkatkembangkan. Hal tersebut dimaksudkan agar pembangunan daerah dapat dilaksanakan secara efisien dan efektif, dalam pemanfaatan sumber daya dan sumber dana pembangunan di daerah.

Tabel berikut menggambarkan sandingan dukungan program Ketramigrasian melalui APBD Prov. Jawa Tengah dan APBN.

Tabel IV.3 : Sandingan Dukungan Anggaran Program

Ketramigrasian Melalui APBD Prov. Jawa Tengah dan APBN.

No	Tahun Anggaran	APBD Prov. Jateng	APBN Prov. Jateng
----	----------------	-------------------	-------------------

1	2004	Rp. 342.400.000,-	Rp.9.564.000.000,-
2	2005	Rp . 420.000.000,-	Rp.5.263.864.000,-
3	2006	Rp. 600.032.000,-	Rp.11.748.500.000,-
4	2007	Rp. 775.000.000,-	Rp. 8.804.545.000,-
5	2008	Rp.1.000.000.000,-	Rp. 8.231.362.000,-

Sumber : Disnakertrans Prov. Jateng

Melalui Dinas Nakertrans, berdasarkan Keputusan Gubernur Jawa Tengah nomor 37 Tahun 2002 tentang Penjabaran Tugas Pokok dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Nakertrans Provinsi Jawa Tengah, KSAD program transmigrasi di Jawa Tengah dilaksanakan oleh salah seksi di Subdin Bina Program yaitu Seksi Pengembangan dan Perencanaan Tenaga Kerja dan Transmigrasi, yang mempunyai tugas menyediakan bahan rencana dan program, pelaksanaan pelayanan administrasi dan teknis, fasilitasi, pelaporan bidang Pengembangan dan Perencanaan Tenaga Kerja Daerah dan Transmigrasi. Untuk menyelenggarakan tugas tersebut, berdasarkan Keputusan Kepala Disnakertrans Provinsi Jawa Tengah nomor: 060/07/2004 tentang Uraian Tugas Jabatan Struktural Disnakertrans Provinsi Jawa Tengah, maka salah satu uraian tugas Seksi Pengembangan dan Perencanaan Tenaga Kerja Daerah dan Transmigrasi adalah mengembangkan program kerjasama antar daerah di bidang ketenagakerjaan dan ketransmigrasian. Pejabat yang menduduki jabatan

Kepala Seksi Pengembangan dan Perencanaan Tenaga Kerja Daerah dan Transmigrasi, Susi Handyanie, SH, MM, menyatakan bahwa :

” Saya ini berlatar belakang ketenagakerjaan lho! (Disnakertrans Prov. Jawa Tengah merupakan gabungan dari tiga lembaga yaitu Kanwil Tenaga Kerja, Kanwil Transmigrasi dan Dinas Tenaga Kerja). Sehingga berbeda dengan tugas yang digeluti selama ini, maka tugas ketransmigrasian merupakan hal baru”.

Namun ketika ditanya mengenai diklat atau bimtek yang pernah diikuti selama menangani tugas tersebut, Susi Handyanie, SH, MM, mengatakan :

” Wah, saya belum pernah mengikuti pelatihan atau pendidikan bidang ketransmigrasian. Padahal permasalahan ketransmigrasian merupakan urusan yang sangat kompleks dan selalu berkembang, dan model penerapan KSAD juga merupakan hal yang baru. Sehingga dalam melaksanakan tugas, yaa, saya lebih banyak belajar (learning by doing) dari teman yang berlatar belakang ketransmigrasian. Dan permasalahan yang mengikuti dalam pelaksanaan tugas, diupayakan solusinya dengan banyak konsultasi dan minta arahan kepada pimpinan, serta bertanya dan kepada teman sejawat”.

Ketika kondisi tersebut dikonfirmasi dengan Pejabat di daerah (Kab. Temanggung), maka diperoleh informasi adanya kekurangan penanganan KSAD yang dilakukan oleh Dinas Naketrans Provinsi Jawa Tengah. Sebagaimana disampaikan Agus Budiono, SH, selaku Kepala Disnakertrans Kab. Temanggung, bahwa :

”Ya kami sebetulnya kurang sreg dengan penanganan kerjasama oleh Provinsi (Disnakertrans). Ketidakpuasan tersebut antara lain meliputi :1) pelaksanaan penjajagan kerjasama yang dikoordinir Provinsi kurang memperhatikan kesesuaian latar belakang kondisi wilayah maupun calon transmigran itu sendiri dengan kondisi lokasi yang dikunjungi, 2) lokasi yang dikunjungi kurang

memperhatikan status keprogramannya, sehingga tidak jarang lokasi yang sudah dikunjungi tidak muncul dalam alokasi program untuk Jawa Tengah, 3) dalam alokasi program masih ada unsur sama rata, kurang memperhatikan kerjasama maupun penjajagan yang telah dilakukan oleh Kab/Kota, sehingga saya nilai Provinsi kurang memperhatikan hakekat atau substansi yang terkandung dalam KSAD itu sendiri. Lha kondisi demikian ini terkadang bagi kami menimbulkan rasa gimana yaa..., jadi kurang semangat lagi untuk mengajukan saran pendapat. Dalam forum rapat seringkali saya usul, ngomong tentang ketidakpuasan saya. Tapi, yaa itu, tanggapannya kurang menggembirakan saya”.

Memperhatikan Peran provinsi pada penyelenggaraan program transmigrasi hanya sebagai fasilitator, maka tugas Dinas nakertrans Provinsi dalam penyelenggaraan program transmigrasi hanya terbatas pada fasilitasi pemberangkatan transmigran dan pembinaan terhadap petugas di Kab/Kota dari aspek peningkatan kualitas pelayanan. Karena dukungan anggaran untuk pemberangkatan transmigran dari Kab/Kota tertampung dalam DIPA APBN di provinsi. Ketika dikonfirmasi mengenai ketersediaan dukungan anggaran, Drs, Zaenal Arifin, MSi menyampaikan bahwa :

“Kalau dilihat dari aspek norma harga satuan seluruh komponen kegiatan dalam rangka pemberangkatan transmigran, dari tahun ke tahun ada peningkatan. Hal ini tentunya mengindikasikan adanya upaya peningkatan kualitas penyelenggaraan apabila dilihat dari aspek dukungan anggaran. Dari segi dukungan sarana dan prasarana, kami juga tetap upayakan semaksimal mungkin. Asrama transito di Tugu maupun tempat pelatihan di Balai Latihan Transmigrasi dan Penca, juga tetap kami pelihara melalui dukungan APBD Provinsi.”

Memperhatikan hasil tersebut, maka dapat dikemukakan bahwa penyelenggaraan program transmigrasi di tingkat provinsi diupayakan lebih baik.

c. Penyelenggaraan di Kab. Temanggung

Lingkup kegiatan perpindahan transmigrasi di Kab. Temanggung yang telah dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip-prinsip KSAD, meliputi sejak perencanaan kerjasama, penyuluhan, pendaftaran dan seleksi, penampungan, pelatihan, pemindahan sampai di asrama transito embarkasi provinsi, adalah :

1) **Rekrutmen Calon Transmigran**

Penyuluhan transmigrasi merupakan suatu usaha pembentukan sikap masyarakat untuk berperan serta secara aktif dalam pelaksanaan transmigrasi. Dalam pelaksanaannya penyuluhan dilakukan tahapan penerangan umum, penerangan khusus, dan pemantapan. Metode penyuluhan yang dilakukan melalui : media cetak (leaflet, poster, papan penerangan), audio visual/elektronik. Mengenai pelaksanaan penyuluhan, dari lima informan yang kembali dari lokasi transmigrasi Rapak Lambur dan menyatakan bahwa mereka mengetahui program transmigrasi dari aparat Desa sebanyak dua orang (40 %). Sebagaimana disampaikan Isoni dan Wahono bahwa :

"Ya tadinya saya tidak tahu apa itu transmigrasi. Tahunya ya kalau transmigrasi itu nanti Tapi pada waktu ketemu pak Kades, kapan persisnya saya lupa bu. Pak Kades menanyakan pekerjaan saya. Ya saya bilang apa adanya, kalausaya orang susah, saya lagi nganggur, hanya kerja serabutan. Hasilnyapun tidak seberapa, kami makan seadanya saja. Kemudian pak Kades menyuruh saya untuk

ikut transmigrasi. Katanya nanti disana enak, dapat rumah dan tanah yang luas dan hidupnya jadi lebih enak asal rajin”.

Sementara itu sebanyak tiga orang (60 %) yaitu Mat Soleh, Wahono dan Sukeri menyatakan bahwa pengetahuan mereka tentang program transmigrasi diperoleh dari petugas Dinas Nakertrans Kab. Temanggung. Mereka menyatakan :

”Waktu itu ada petugas dari kantor transmigrasi namanya pak Pri, katanya Pemerintah punya program untuk membantu rakyat yang tidak punya seperti saya ini, namanya program transmigrasi. Katanya kalau saya mau ikut transmigrasi, nanti hidup saya lebih enak dibandingkan di desa sini yang kerjanya hanya bantu-bantu orang yang butuh tenaga, atau tanam singkong di lereng bukit. Tapi asal saya tidak malas dan tidak neko-neko disana. Saya akan dapat rumah dan tanah. Ya saya terus mikir-mikir”.

Selanjutnya kelima informan menyatakan mengetahui dan memahami mengenai hak dan kewajiban transmigran pada saat pembinaan di penampungan di Kab. Temanggung. Demikian pula ketika ditanya mengenai sikap mereka terhadap lokasi yang akan mereka tempati, semuanya menyatakan pasrah menerima di lokasi mana saja mereka akan ditempatkan. Namun demikian mereka mengetahui nama dan kondisi lokasi serta kondisi sosial budaya penduduk setempat (asli warga di lokasi tujuan) yang akan ditempati sebelum mereka berangkat ke lokasi transmigrasi, dari pemantapan yang diberikan pada saat penampungan.

Namun mengenai perolehan hak setelah menempati lokasi, ternyata lahan usaha yang diterima hanya 0,25 ha, tidak sesuai dengan informasi yang disampaikan oleh petugas pada waktu penampungan di Temanggung, bahwa transmigran akan memperoleh lahan 2 ha. Setelah dikonfirmasi kepada Kepala Dinas Nakertrans Kab. Kutai Kartanegara, Drs. Rusdi, maupun kepada Ir. Putut, MM, selaku Kasubdin Bina Program Disnakertrans Prov. Kalimantan Timur, bahwa hasil kesepakatan antara Dinas Kab. Temanggung dan Dinas Kab. Kutai Kartanegara yang difasilitasi oleh Dinas Nakertrans Prov. Kaltim, disampaikan bahwa :

"Karena setelah pengukuran ulang pada saat pembangunan permukiman diketahui bahwa lahan yang dibutuhkan ternyata tidak seluas sebagaimana tertera dalam peta, maka disepakati transmigran hanya memperoleh disepakati bahwa lahan yang dapat diberikan diberikan hanya 1,25 Ha dan dengan alasan kondisi lahan yang bisa dipakai, maka lahan usaha yang dibagikan baru 0,25 Ha. Kekurangan lahan yang 0,75 Ha nanti akan diganti dengan sapi".

Ketika janji adanya penggantian lahan dengan sapi ini ditanyakan kepada Kepala Dinas Nakertrans Kab. Temanggung, Agus Wahyudi Budiono, SH, menyatakan :

"Wah, setahu saya belum bu. Karena sudah saya tanyakan beberapa kali kesana (Disnakertrans Kab. Kutai Kartanegara), dijawab kalau masih diusulkan ke Pusat. Sampai saat ini saya belum menanyakan lagi, rasanya nggak enak tanya terus. Disamping saya juga agak kecewa karena masalah tersebut tertunda terus penyelesaiannya".

Menyandingkan tujuan penyuluhan transmigrasi adalah guna memberikan informasi secara jelas dan menumbuhkembangkan minat masyarakat untuk bertransmigrasi, dan mencermati pernyataan dari para informan tentang pelaksanaan penyuluhan ketransmigrasian serta sarana dan prasarana penyuluhan yang ada di Kab. Temanggung, maka dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan penyuluhan sudah dilaksanakan dengan baik namun masih perlu ditingkatkan lagi utamanya berkaitan dengan akurasi informasi yang perlu disampaikan kepada masyarakat/transmigran.

2) Pendaftaran dan Seleksi

Pendaftaran dan seleksi, dilakukan sebagai tindak lanjut dari kegiatan penyuluhan transmigrasi, untuk mendapatkan kepastian calon transmigran yang memiliki potensi, bermental baik yang mampu mengolah dan mengembangkan sumber daya alam yang tersedia di lokasi, serta betah dan tabah menghadapi segala tantangan kehidupan di daerah baru. Mendaftar masyarakat yang berminat bertransmigrasi dengan mengelompokkan jenis ketrampilan, tingkat kemampuan, kondisi sosial ekonomi calon transmigran. Pendaftaran dapat dilakukan baik secara langsung yang dilakukan oleh petugas kepada calon transmigran, maupun secara tidak langsung yaitu melalui aparat Pemerintah Daerah di Desa/Kelurahan atau Kecamatan. Sedangkan seleksi dilakukan kepada pendaftar untuk mendapatkan kepastian calon transmigran memenuhi syarat untuk diberangkatkan baik dari aspek

administratif, fisik, mental, serta persyaratan lainnya. Seleksi dilakukan pula melalui kerjasama dengan Pemerintah daerah setempat dan instansi lain terkait dengan memperhatikan persyaratan umum dan persyaratan khusus yang telah ditentukan. Persyaratan umum dan khusus terkait dengan jenis transmigrasi dan pola usaha yang diikuti calon transmigran, misalnya untuk pola PIR (Perusahaan Inti Rakyat) kepala sawit. Seleksi ulang untuk mengecek keseluruhan persyaratan yang harus dipenuhi utamanya terhadap kesehatan calon transmigran, dilakukan baik di transito Kab. Temanggung maupun di transito embarkasi di Semarang.

Dari kelima transmigran yang kembali menyatakan bahwa mereka yang melakukan pendaftaran secara langsung oleh petugas sejumlah dua orang (40 %), sedangkan yang mendaftar di Kantor Dinas Nakertrans Kab. Temanggung sejumlah tiga orang (60 %). Selanjutnya oleh petugas, data masyarakat yang mendaftar bertransmigrasi tersebut dikelompokkan menurut jenis ketrampilan, tingkat kemampuan, kondisi sosial ekonomi calon transmigran.



Foto diatas menggambarkan betapa bersemangat para transmigran dan keluarganya, saat mendaftarkan diri sebagai calon transmigran dan terlihat petugas Disnakertrans Kab. Temanggung sedang melakukan seleksi administratif dengan cermat.

Seleksi dilakukan kepada pendaftar untuk mendapatkan kepastian calon transmigran memenuhi syarat untuk diberangkatkan baik dari aspek administratif, fisik, mental, serta persyaratan lainnya. Seleksi dilakukan pula melalui kerjasama dengan Pemerintah daerah setempat dan instansi lain terkait dengan memperhatikan persyaratan umum dan persyaratan khusus yang telah ditentukan. Persyaratan umum dan khusus terkait dengan kompetensi yang dibutuhkan oleh Daerah Tujuan. Seleksi ulang untuk mengecek keseluruhan persyaratan yang harus dipenuhi utamanya terhadap kesehatan dan kompetensi calon transmigran yang dibutuhkan di daerah tujuan, dilakukan baik di Kab. Temanggung maupun di transito embarkasi di Semarang.

Legitimasi, setelah kegiatan pendaftaran dan seleksi dilanjutkan dengan kegiatan pendataan yang berupa legitimasi, yaitu : 1) Memberikan nomor induk transmigran yang dicatat dalam buku induk transmigrasi, 2) Membuat daftar rombongan kartu seleksi, kartu perbekalan dan kartu kesehatan, 3) Menyelesaikan kelengkapan administrasi transmigran (foto, kartu seleksi, dll).

Memperhatikan pelaksanaan pendaftaran dan seleksi terhadap calon transmigran di Kab. Temanggung baik dari aspek prosedur maupun kewenangan yang dimiliki Kab, nampak sudah sesuai dengan Pedoman Pendaftaran dan Seleksi Calon Transmigran yang diterbitkan oleh Dirjen Mobilitas Penduduk Depnakertrans tahun 2003.

Penerbitan STP, SPP dan Cheking Lokasi

Penerbitan STP (Surat Terima Penempatan) dan SPP (Surat Perintah Pemberangkatan). STP akan diterbitkan oleh Gubernur daerah penerima transmigran didasarkan kesiapan lokasi untuk menerima penempatan transmigran. STP disampaikan kepada Depnakertrans, yang selanjutnya atas dasar STP tersebut Depnakertrans akan meninjau lokasi dimaksud. Hasil peninjauan ke lokasi tersebut, selanjutnya Depnakertrans akan menerbitkan

SPP kepada daerah mengirim untuk menyiapkan calon transmigrannya diberangkatkan ke lokasi transmigrasi.

Sebelum pemberangkatan transmigran dilakukan secara terpadu, Kab. Temanggung bersama Provinsi Jawa Tengah dan Depnakertrans melakukan cheking kesiapan ke lokasi sebagaimana tercantum dalam SPP. Hasil cheking lokasi tersebut dtuangkan dalam berita acara yang ditandatangani bersama daerah penerima. Hasil pelaksanaan cheking lokasi dijadikan dasar pertimbangan kepastian pemberangkatan transmigran. Sehingga apabila ternyata lokasi belum siap sebagaimana tertuang dalam kesepakatan kerjasama, daerah pengirim berhak menolak melaksanakan penempatan transmigran ke lokasi tersebut. Atau penempatan dilaksanakan pada waktu yang disepakati dan setelah ada persyaratan yang harus dilengkapi terlebih dahulu oleh daerah penerima (apabila ada input paket permukiman yang belum selesai dikerjakan). Dalam penyelenggaraan model KSAD selama ini, penolakan penempatan belum pernah dilakukan dengan beberapa pertimbangan, yaitu : 1) Program sudah berjalan hampir mencapai final, 2) masing-masing daerah sudah mengeluarkan biaya yang tidak sedikit untuk menyiapkan lokasi atau calon transmigran, 3) tahun depan belum tentu memperoleh program di lokasi tersebut, 4) calon transmigran sudah mendesak untuk segera diberangkatkan,

5) pemberangkatan transmigran merupakan tolak ukur kinerja Dinas. Sehingga dengan pertimbangan poin kedua yang terpaksa dilakukan Kab. Temanggung, yaitu penempatan dengan syarat.

Pelaksanaan cheking ke lokasi transmigrasi telah dilaksanakan sesuai petunjuk Dirjen Mobilitas Penduduk Depnakertrans, namun dalam pelaksanaannya belum seluruh lokasi yang dilakukan cheking oleh Kab. Temanggung melibatkan tokoh masyarakat dan atau calon transmigran. Hal ini disebabkan karena keterbatasan dukungan anggaran yang ada baik melalui APBD maupun APBN.



Supriyono dan Kastaman, BSc, menyempatkan diri foto dengan latar belakang papan nama proyek pembangunan permukiman transmigrasi di lokasi Rapak Lambur Kab. Kutai Kartanegara Prov. Kalimantan Timur, pada saat melaksanakan kegiatan cheking lokasi.

3) Pelatihan

Untuk meningkatkan motivasi dan ketrampilan sumber daya manusia, sebelum melakukan perpindahan diberikan pelatihan sesuai dengan kebutuhan daerah yang dituju, yang diselenggarakan di Balai Latihan Transmigrasi. Jenis pelatihan yang diberikan adalah PDU (Pelatihan Dasar Umum) dan PDT (Pelatihan Dasar Teknis). Namun karena dukungan anggaran pelatihan sangat terbatas, maka jumlah calon transmigran yang dilatih cukup terbatas. Sebagai gambaran dapat disajikan pada tabel berikut :

**Tabel IV.4 : Sandingan Program Pemindahan Transmigran
Dengan Program Pelatihan di Kab. Temanggung**

No	Tahun	Pemindahan Trans	Pelatihan Trans	Persentase
1	2001	11 KK	-	-
2	2002	150 KK	150 KK (APBN)	100 %
3	2003	150 KK	-	-
4	2004	125 KK	20 KK (APBD)	16 %
5	2005	90 KK	-	-
6	2006	65 KK	40 KK (APBN)	61,5 %

7	2007	25 KK	-	-
8	2008	125 KK	Belum teralokasi	-

Sumber : Balai Latihan Transmigrasi Prov. Jateng.

Menyikapi keterbatasan anggaran pelatihan yang dikelola oleh Balai Latihan Transmigrasi Semarang, maka melalui APBD Kab. Temanggung tahun 2003 dialokasikan kegiatan pelatihan dengan sasaran 20 orang (10 orang yang diberangkatkan ke Kalimantan Timur, 10 orang yang diberangkatkan ke Jambi), dan jenis pelatihan yang diberikan disesuaikan dengan kesepakatan kompetensi calon transmigran yang telah tertuang dalam naskah kerjasama yaitu petani sawah dan budi daya kedelai, jagung, kacang tanah, dan karet.

Berkaitan dengan penerapan materi pelatihan dan manfaatnya, dari lima orang transmigran yang kembali tersebut, dua orang informan (40 %) yaitu Mat Soleh dan Wahono menyatakan bahwa :

"Saya memang mencoba mempraktekkan apa yang diajarkan pada waktu pelatihan. Ya alhamdulillah bagi saya ya bermanfaat. Dan kalau ditanya serta sesuai apa tidak dengan dengan kondisi di lokasi, menurut saya ya sesuai. Seperti kacang tanah, padi bisa tumbuh cukup baik. Tapi ya tidak seperti di Jawa tumbuhnya".

Menurut Ir. Roosyati, selaku Kasi Pelatihan di Balai Latihan Transmigrasi dan Penca Prov. Jawa Tengah, pernah

mencoba memberikan amplop berperangko kepada para alumnus, yang diharapkan akan memperoleh umpan balik terhadap hasil pelatihan. Namun dari beberapa ratus alumni, yang benar-benar mengirimkan kembali amplop dan disertai informasi sebagaimana yang diharapkan, hanya tiga orang. Diinformasikan pula bahwa menurut tiga orang transmigran tersebut, materi pelatihan yang diberikan, cukup bermanfaat. Ketika ditanya tentang upaya yang dilakukan untuk menyesuaikan ketrampilan transmigran dengan kondisi di lokasi, Ir. Roosyati menyampaikan bahwa sebelum pelaksanaan pelatihan dan menyusun bahan ajar, Dinas Nakertrans Kab. yang akan dituju transmigran, dihubungi melalui telepon untuk meminta informasi tentang komoditi yang menjadi unggulan dan sesuai dengan potensi alam yang ada di lokasi.

Mengkait dengan keharusan menerapkan KSAD, Ir. Roosyati mengaku tidak pernah dilibatkan dalam mekanisme KSAD tersebut. Semestinya informasi tentang kompetensi transmigran yang disyaratkan dalam naskah kerjasama yang telah disepakati, diinformasikan kepada Balai Latihan Transmigrasi dan Penca. Sehingga kurikulum dan bahan ajar yang diberikanpun bisa disiapkan jauh hari sebelum pelaksanaan pelatihan.

Selanjutnya guna melengkapi penjelasan tersebut di atas, dapat digambarkan suasana pelatihan terhadap transmigran

sebagaimana foto di bawah ini, sebagai contoh sebagian pelaksanaan kegiatan pelatihan di Balai Latihan Transmigrasi dan Penca di Jawa Tengah :



Foto di atas menggambarkan suasana diskusi / materi dinamika kelompok diberikan kepada transmigran agar belajar menyelesaikan masalah ketika berada di lokasi transmigrasi, dibimbing oleh instruktur di Balai Latihan Transmigrasi di Baltrans dan Penca Prov. Jateng.



Para transmigran bersemangat berlatih mengoperasikan dan memelihara traktor, sebagai salah satu ketrampilan yang dibutuhkan untuk mengolah lahan usaha di lokasi transmigrasi.



Foto suasana pelatihan ketrampilan kepada ibu-ibu transmigran, antara lain dengan materi Pengolahan Hasil Pertanian yaitu membuat susu kedelai. Terlihat Ir. Sri Brigiyanti, salah seorang

instruktur, sedang memperhatikan ibu-ibu transmigran yang tengah mempraktekkan pembuatan susu kedelai.

Sementara itu tiga orang informan lainnya (60 %) yaitu

Isroni, Yamto dan Sukeri, menyatakan menyatakan bahwa :

"Terus terang saya tidak merasa ikut pelatihan. Jadi ya saya tidak menanam sesuai dengan apa yang diajarkan di pelatihan. Kalau saya ditanya tentang manfaatnya, ya mestinya apa yang diajarkan oleh bapak-bapak dan ibu-ibu, ya bermanfaat".

Terlebih lagi ketika ditanya mengenai kesesuaian materi pelatihan dengan kualifikasi atau ketrampilan yang dibutuhkan di lokasi transmigrasi, ketiga orang tersebut menjawab bahwa mereka tidak mengetahui. Ketika hal ini dikonfirmasi dan dengan mencermati data peserta pelatihan yang ada pada Dinas Nakertrans Kab. Temanggung maupun Balai Latihan Transmigrasi di Semarang, diperoleh informasi dari Ir.Roosyati, bahwa transmigran yang menyatakan tidak menerapkan materi pelatihan, adalah transmigran yang tidak mengikuti program pelatihan, karena keterbatasan anggaran. Namun informasi dari Dinas Nakertrans Kab. Temanggung disampaikan bahwa hal kondisi tersebut tidak terlalu menjadikan masalah, karena transmigran tersebut telah diseleksi dengan ketat dan telah memiliki kompetensi sesuai dengan kebutuhan di lokasi yaitu petani sawah.

Mengenai kendala pemasaran hasil panen, tiga dari lima orang (60 %) yaitu Yamto, Isoni dan Sukeri menyatakan kesulitan tersebut karena akses pasar yang cukup jauh. Sedangkan dua orang lainnya (40 %) yaitu Wahono dan Mat Soleh, menyatakan kesulitan tersebut karena disamping akses pasar yang cukup jauh, juga kurangnya sarana transportasi keluar masuk lokasi yang cukup terbatas. Sementara itu jarak antara lokasi dengan pasar sekitar 50 Km dan apabila ditempuh dengan kendaraan roda empat selama kurang lebih 2 jam. Sebetulnya apabila dibandingkan dengan lokasi lain, lokasi Rampak Lambur merupakan lokasi yang cukup dekat dengan kota Kabupaten yaitu Kutai Kartanegara. Sehingga peluang pasar cukup bagus dan potensial untuk cepat mengembangkan kehidupan perekonomian warga transmigran. Terlebih lagi ada proyek batubara, tentunya merupakan aset pasar yang sangat besar akan hasil pertanian para transmigran yang tidak terkena proyek, seperti sayuran dan padi.

Apabila dikaitkan dengan tujuan diterapkannya KSAD, maka seharusnya kompetensi seluruh transmigran yang diberangkatkan ke lokasi transmigrasi sudah sesuai dengan kompetensi yang diperlukan dan sesuai dengan arah pengembangan potensi di lokasi transmigrasi. Dengan demikian pelaksanaan pelatihan dapat

disimpulkan belum sesuai dengan maksud yang terkandung dalam prinsip-prinsip KSAD, utamanya dari aspek kuantitas.

4) Pemindahan

Penampungan di asrama transito diberikan kepada calon transmigran yang akan diberangkatkan ke lokasi transmigrasi baik di transito Kab. Temanggung maupun transito embarkasi di Semarang. Selama di penampungan calon transmigran dan keluarganya diberikan pelayanan berupa : 1) Pemantapan, 2) Bimbingan sikap mental, 3) Kesehatan dan KB, 4) Permakanan, Seleksi ulang, 5) Membagikan perbekalan yaitu sandang, alat dapur, alat tidur, dan alat penerangan

Penampungan yang diberikan kepada calon transmigran yang akan diberangkatkan ke lokasi transmigrasi dilaksanakan di Aula Kantor Dinas apabila jumlah Kepala Keluarga yang akan diberangkatkan sekitar 10 KK. Akan tetapi apabila lebih dari jumlah tersebut, maka penampungan dilakukan di GOR Temanggung (sewa). Karena asrama transito yang dahulu digunakan untuk penampungan transmigran, sekarang sudah beralih fungsi menjadi ruang kantor Dinas.

Berikut foto yang mendokumentasi para transmigran yang sedang ditampung di GOR Temanggung.



Selama di penampungan, terhadap transmigran dan keluarganya diberikan pelayanan berupa : 1) Pemantapan, 2) Bimbingan sikap mental, 3) Kesehatan dan KB, 4) Permakanan, Seleksi ulang, 5) Membagikan perbekalan yaitu sandang, alat dapur, alat tidur, dan alat penerangan. Di asrama transito embarkasi di Semarang, transmigran diberi bantuan modal senilai Rp.800.000,- tiap KK yang dianggarkan melalui APBD Prov. Jawa Tengah tahun 2008. (nominal bantuan tiap tahun berbeda, namun ada kecenderungan naik).

Hasil penelitian tentang pelayanan penampungan transmigran di Kab. Temanggung apabila disandingka dengan Pedoman Pelayanan Pemberangkatan Calon Transmigran yang diterbitkan oleh Dirjen Mobilitas Pendduk depnakertrans pada tahun 2003, nampaknya belum sesuai dengan standar pelayanan pemberangkatan. Hal ini dapat dilihat dari kondisi sarana dan prasarana tempat penampungan yang tentunya tidak sesuai dengan

standar layanan kebersihan yang meliputi kebersihan lingkungan, sanitasi, ruang tidur, MCK, ruang makan dan penampungan; yang dilaksanakan di GOR apabila penampungan kepada lebih dari 10 KK. Sedangkan apabila transmigran yang ditampung hanya maksimal 10 KK maka dapat dilaksanakan di aula Kantor Dinas Nakertrans Kab. Temanggung, yang juga tentunya tidak sesuai dengan layanan minimal yang seharusnya disediakan untuk para transmigran. Sehingga dapat disimpulkan bahwa pelayanan penampungan transmigran di Kab. Temanggung belum sesuai dengan standar yang tercantum dalam Pedoman Pelayanan Pemberangkatan Calon Transmigran.

Mengenai pemindahan calon transmigran ke lokasi transmigrasi dilakukan melalui angkutan darat (untuk wilayah Sumatera), laut (wilayah Kalimantan, Sulawesi, Maluku dan Maluku Utara). Untuk menjaga ketertiban dan keamanan, keselamatan dan kelancaran dalam perjalanan, transmigran dikawal oleh petugas dari Dinas Nakertans, pengawal dari petugas Dinas Nakertrans Prov. Jawa Tengah dan petugas medis dari Dinas Kesehatan Prov. Jawa Tengah. Pengawalan oleh petugas tersebut dilakukan sampai dengan calon transmigran mendapatkan dan menempati rumah masing-masing. Foto-foto di bawah ini

merupakan dokumentasi pemberangkatan transmigran ke lokasi transmigrasi dengan menggunakan transportasi darat dan laut.



Para transmigran dan keluarganya telah siap berada di dalam bus yang akan membawa mereka, dari transito embarkasi di Tugu Semarang melalui jalan darat menuju lokasi transmigrasi ke wilayah Sumatera.



Suasana persiapan pemberangkatan transmigran ke lokasi transmigrasi, dengan menggunakan transportasi kapal laut.

Manakala ditanya tentang pelayanan terhadap para transmigran pada proses pemindahan ke lokasi transmigrasi, Isroni, Yamto maupun Sukeri mengeluhkan kondisi kapal yang mereka tumpangi. Mereka menyatakan bahwa :

”Penumpangnya terlalu banyak dan campur dengan penumpang umum, sehingga kami harus berjubel untuk mendapatkan tempat untuk beristirahat. Kami tidur di dek, itupun harus berjejer seperti ikan pindang itu lho bu..”

Hal yang dikeluhkan oleh transmigran adalah pada saat pemberangkatan menggunakan kapal laut, mereka merasa kurang nyaman karena untuk bisa mendapatkan tempat untuk tidur di dek saja, mereka harus rela berjubelan. Kondisi yang sama dialami pula oleh para petugas pengawal. Ketika hal ini dikonfirmasi kepada Drs. Handono Supriyadi, Msi, selaku Kasi PTKDN Disnakertrans Provinsi Jawa Tengah yang menangani pemindahan transmigran, diperoleh informasi bahwa kondisi tersebut tidak sama untuk setiap kapal, tergantung pada jenis kapal penumpang yang mempunyai rute ke lokasi tujuan dimaksud.

Dengan demikian pelaksanaan pemindahan transmigran ke lokasi transmigrasi dapat disimpulkan belum menunjukkan adanya peningkatan kualitas pelayanan secara menyeluruh ke berbagai

lokasi, tapi sangat bergantung pada kondisi layanan kapal yang tersedia pada jalur tersebut.

Selanjutnya sesampai di debarkasi, terhadap para transmigran dan keluarganya diberikan pelayanan yang bersifat administratif, dan informasi tentang kondisi lokasi permukiman. Setibanya di lokasi tujuan diberikan bantuan dan pendampingan agar cepat beradaptasi dengan lingkungan, sehingga dapat segera melakukan kegiatan yang produktif. Pembagian rumah dilaksanakan melalui undian agar dapat membaaur sesuai dengan komposisi daerah pengirim dan penerima. Status transmigran selanjutnya ditetapkan dengan Keputusan Bupati setempat sebagai bukti bahwa yang bersangkutan sesuai dengan tempat tinggal baru, nama blok, dan nomor rumah, serta mempunyai hak untuk mendapatkan fasilitas dari Pemerintah selama masa pembinaan tiga tahun dan sekaligus mendapatkan KTP sebagai penduduk/warga di Kabupaten setempat.



Suasana gambaran transmigran dan keluarganya ketika tiba di lokasi transmigrasi, sebelum menuju rumah masing-masing yang telah dibagikan pada saat penerimaan di transito debarkasi dan setelah mendapatkan penjelasan-penjelasan berkaitan dengan hak-hak yang akan mereka peroleh di lokasi sebagai warga transmigrasi dan tentu saja kewajiban dan larangan tidak boleh menjual lahan dan rumah yang telah dibagikan tersebut.

Prosedur penempatan transmigran yang dilakukan tersebut sesuai dengan Pedoman Pelayanan Penempatan Transmigran yang diterbitkan oleh Dirjen Mobilitas Penduduk Depankertrans pada tahun 2003, baik dari aspek layanan pada saat penerimaan, pembagian rumah, layanan permukiman dan pembagian pembekalan kepada transmigran.

5) Pembinaan

Pada era sebelum kebijakan penyelenggaraan transmigrasi melalui model KSAD, Pemerintah Daerah asal dalam hal ini Kab. Temanggung kurang memberikan atensi. Hal ini didasarkan pada anggapan bahwa tugas Kab. Temanggung sebagai salah satu Pemerintah Daerah Asal telah selesai sampai dengan mengawal transmigran sampai ke lokasi permukiman, sedangkan tugas pembinaan pengembangan ekonomi, sosial dan budaya diserahkan sepenuhnya kepada Pemerintah Daerah Penerima. Sehingga Pemerintah Kab. Temanggung tidak memantau perkembangan kondisi

transmigran yang berasal dari wilayahnya. Sementara itu transmigran yang pulang kembali ke desa asalnya di Kab. Temanggung dan tidak kembali lagi ke lokasi transmigrasi, tidak berani melapor ke Kantor Dinas. Informasi dari Kasi Transmigrasi Dinas Nakertrans Kab. Temanggung, memprediksikan bahwa alasan

Berkaitan dengan pemberian jaminan hidup maupun bantuan bibit sayur, benih, dan pupuk pestisida setelah pasca penempatan di lokasi transmigrasi yang dilakukan oleh Dinas Nakertrans Kab. Kutai Kartanegara, Isroni, Yamto, dan Sukeri warga transmigrasi asal Kab. Temanggung yang kembali dari lokasi Rapak Lambur, menyatakan bahwa:

"Jaminan hidup dan bantuan lainnya seperti bibit sayur, benih, maupun pupuk pestisida yang diberikan oleh Pemerintah, menurut kami cukup lancar. Cuma bantuan itu kami terima tiap dua bulan sekali, bu. Jadi kami harus pinter-pinter menyalurkan jaminan hidup tersebut untuk bulan berikutnya. Karena kadang-kadang datangnya pada pertengahan bulan".

Manakala disinggung mengenai pembinaan dalam upaya peningkatan sosial ekonomi kepada warga di lokasi, ketiganya juga menyatakan bahwa Pemerintah agak kurang perhatian dari aspek pembinaan. Dikatakan oleh mereka bahwa :

"Saya kok belum pernah melihat ada Petugas UPT yang datang di lokasi, untuk memberikan keterangan kepada kami. Juga petugas PPL pertanian, saya belum pernah tahu kalau ada petugas PPL yang datang. Karena biasanya kalau ada petugas yang datang ke lokasi, warga transmigran terus memberitahu teman-temannya. Jadi kami menanam padi atau

kacang tanah, caranya ya seperti waktu kami di desa (sewaktu di Temanggung)”.

Dengan kondisi tersebut wajar apabila mereka merasa bahwa Pemerintah agak kurang perhatian dalam membina warga transmigran, untuk pengembangan penghidupan mereka supaya bisa mandiri setelah jaminan hidup selesai pemberiannya. Ketika dikonfirmasi kepada petugas Dinas Nakertrans Kab. Kutai Kartanegara, disampaikan bahwa petugas UPT memang dari Dinas, namun terkadang oleh petugas UPT hanya datang untuk pada saat pembagian jaminan hidup yaitu dua bulan sekali. Selebihnya masalah pembinaan ada juga UPT yang menyerahkan hal tersebut kepada aparat Desa setempat. Karena petugas UPT tidak berada di lokasi dan lokasi Rapak Lambur yang dibina mempunyai cakupan yang sangat luas.

Apabila muncul permasalahan di lokasi, semua warga transmigran yang menjadi informan menyatakan :

”Kalau ada permasalahan, ya kami musyawarahkan sendiri dengan para warga. Tapi waktu ada masalah dengan perusahaan batubara, ada sebagian lahan warga transmigran terkena proyek batubara, petugas dari Dinas Nakertrans dan Kepala Desa yang membantu menyelesaikan. Pak Kades juga bilang kalau kami nggak usah ribut-ribut, nggak usah protes. Kami disuruh nrima saja keputusannya. Kalau saya mau protes minta ganti ruginya yang banyak, saya ya takut bu barangkali nanti gimana-gimana. Ya sudah kami terima saja bagaimana keputusannya”.

Meski dalam situasi seperti itu warga takut namun kepingin menuntut ke perusahaan batubara agar mendapatkan ganti rugi yang

lebih banyak. Diperoleh informasi bahwa ganti rugi tersebut jumlahnya bervariasi, tergantung pada jarak lahan yang terkena proyek dengan letak pabrik, serta luasan lahan yang diperkirakan mengandung batubara sesuai taksiran pihak perusahaan.

Sementara itu menurut Wahono dan Mat soleh yang kembali dari lokasi Sei Radak Kab. Ketapang, menyatakan bahwa mereka menerima jaminan hidup dan bantuan lainnya secara rutin setiap bulan. Berbeda dengan ketiga informan lainnya yang berada di lokasi Rapak Lampur, Wahono dan Mat Soleh di lokasi Sei Radak, beberapa kali sempat dibina oleh petugas UPT di lokasi. Sehingga meski kondisi lahan usaha mereka agak bergambut, akan tetapi mereka menerapkan penyuluhan yang diberikan. *"Sehingga hasil pertanian saya ya lumayan, bu. Apalagi tanah disini cukup datar, padi bisa tumbuh cukup bagus. Tapi ya itu, tanahnya harus dikasih kapur dulu yang banyak"*, demikian kata mereka tentang hasil usahanya.

Terinformasikan pula bahwa baik mereka yang di lokasi Rapak Lambur maupun di Sei Radak, mereka menyatakan tidak ada masalah kaitan dengan upaya pembauran dengan masyarakat setempat. Secara umum transmigran yang berasal dari Jawa Tengah tidak mengalami kesulitan dalam berintegrasi, karena sebagai warga pendatang mereka cukup dapat membawa diri dan bisa menjadi contoh bagi masyarakat setempat dalam hal ketrampilan bertani dan beternak.

Pada era KSAD, Pemerintah Daerah asal dalam hal ini Kab. Temanggung berupaya memberikan atensi terhadap transmigran asal Kab. Temanggung yang telah ditempatkan di lokasi transmigrasi. Hal ini sesuai dengan tugas dan tanggung jawab yang tertuang dalam kesepakatan naskah kerjasama. Oleh karena itu Pemerintah Kab. Temanggung senantiasa memantau perkembangan kondisi transmigran yang berasal dari wilayahnya. Kegiatan yang dilakukan dalam rangka ikut membantu membina transmigran, adalah : meninjau lokasi dan mengunjungi warga transmigran asal Temanggung; guna menyerap permasalahan dan aspirasi warga untuk selanjutnya dicarikan solusi dan bila diperlukan anggaran, diusulkan melalui APBD Kab. Temanggung; memberi bantuan sesuai kebutuhan warga yang telah diusulkan sebelumnya. Upaya pembinaan yang dilakukan Kab. Temanggung sesuai dengan hasil kesepakatan yang telah ditandatangani bersama, dilakukan selama lima tahun setelah penempatan.

Mengenai kunjungan dari pejabat dan petugas dari Dinas Nakestrans Kab. Temanggung, dari lima orang informan dua orang (40 %) yaitu Wahono dan Mat Soleh menyatakan :

"Saya senang ada bapak-bapak dari pemerintah Temanggung yang datang menengok, rasanya jadi seperti ketemu saudara di kampung pulu. Tapi saya juga berharap bapak-bapak itu bisa memberikan bantuan untuk kami. Syukur-syukur bisa memberi modal untuk usaha".

Namun demikian ketiga orang lainnya (60 %) yaitu Isroni, Yamto dan Sukeri, menyatakan bahwa mereka tidak tahu menahu tentang adanya kunjungan dari Pemerintah Kab. Temanggung ke lokasi transmigrasi yang mereka tempati. Alasannya mereka sedang berada di hutan untuk mencari kayu glondong untuk dijual sebagai tambahan penghasilan (disampaikan pula bahwa untuk menebang kayu glondong tersebut, mereka rela harus menginap di hutan untuk beberapa hari dan sesampai di rumahnya biasanya mereka terkena penyakit malaria).

Foto berikut diambil pada saat kunjungan anggota Komisi D DPRD Kab. Temanggung melaksanakan kunjungan ke lokasi Rapak Lambur Kab. Kutai Prov. Kalimantan Timur tahun 2006.



Anggota Komisi D DPRD Kab. Temanggung berdiskusi dengan beberapa pejabat di lingkungan Disnakertrans Kab. Kutai Kartanegara, pada waktu kunjungan ke lokasi Rapak Lambur Kab. Kutai Kartanegara.

Meskipun perhatian Pemerintah Kab. Temanggung demikian besar terhadap perkembangan kehidupan transmigran asal kab. Temanggung, namun dapat diinventarisasi bahwa alasan kelima orang transmigran yang pulang kembali ke desa asalnya di Kab. Temanggung, adalah sebagai berikut :

Tabel IV.5 : Jumlah Transmigran Yang Kembali Ke Desa Asal di Kab. Temanggung Pada Era KSAD.

No	Nama	Prov. Dan Tahun Penempatan	Tahun Kepulangan	Alasan Pulang
1	Wahono	Kalbar,2006	2007	Tidak tahan dengan kondisi air yang dipakai untuk kebutuhan sehari-hari. Karena di lokasi

				transmigrasi menggunakan air tadah hujan yang ditampung didalam drum untuk memenuhi kebutuhan tersebut, sebagaimana warga setempat. Sehingga lahan dan rumah dijual ”dibawah tangan”
2	Mat Soleh	Kalbar,2006	2007	Tidak tahan dengan kondisi air yang dipakai untuk kebutuhan sehari-hari. Karena di lokasi transmigrasi menggunakan air tadah hujan yang ditampung menggunakan drum untuk memenuhi kebutuhan tersebut, sebagaimana warga setempat.
3	Isroni	Kaltim,2004	2007	a. Terkena proyek

				<p>pertambangan batubara, sehingga warga harus keluar dari lokasi dan memperoleh uang ganti rugi kurang lebih Rp.40.000.000,-</p> <p>b. Anaknya yang sulung tidak betah dan sakit-sakitan selama di lokasi.</p> <p>c. Petugas UPT tidak pernah membina warga di lokasi, demikian pula PPL Pertanian tidak pernah muncul di lokasi.</p>
4	Yamto	Kaltim,2004	2007	<p>a.Terkena proyek pertambangan batubara, Sehingga warga harus keluar dari lokasi dan memperoleh uang ganti rugi kurang lebih</p>

				Rp.45.000.000,- b. Petugas UPT maupun PPL Pertanian tidak pernah membina warga di lokasi.
5	Sukeri	Kaltim,2004	2007	Rumah dan lahan yang ditempati selama ini berstatus pinjaman milik transmigran setempat (lurah).

Sumber : Data primer

Diperoleh pula informasi bahwa semua transmigran yang pulang tersebut, menggunakan uang sendiri dan atau dari hasil penjualan aset di lokasi yang terkena proyek. Selanjutnya transmigran yang pulang kembali ke desa asalnya menyatakan menyesal, karena kehidupan mereka sekarang malah susah dibandingkan dengan kehidupan di lokasi.

Digambarkan oleh Isroni bahwa :

”Sebetulnya untuk mendapatkan uang seratus ribu rupiah sehari di lokasi transmigrasi lebih mudah, caranya dengan mencari kayu glondong di hutan. Sedangkan di desa sini saya kerja serabutan dari pagi hingga sore hari, hanya mendapatkan uang rata-rata dua puluh ribu rupiah”.

Meskipun demikian bagi Wahono dan Mat Soleh, mereka tetap mencoba bertahan di desa meski sekarang penghidupan mereka ditopang dengan

kerja serabutan, namun mereka tidak berkeinginan untuk kembali ke lokasi transmigrasi. Sedangkan Isoni dan Yamto masih berkeinginan untuk kembali lagi bertransmigrasi. Bahkan Yamto dengan berbekal uang hasil ganti rugi dari perusahaan batubara, dalam waktu dekat merencanakan akan kembali ke lokasi transmigrasi tetapi tidak ke lokasi yang telah ditinggalkan yaitu Rampak Lambur. Sedangkan Isoni keinginan tersebut terhalang karena anaknya yang sulung tidak mau kembali ke lokasi transmigrasi. Isoni bahkan sudah berupaya membujuk anaknya ditinggal bersama dengan neneknya di desa Gadekan Kec. Tlogo Mulyo tempat tinggal sekarang. Namun anaknya tetap tidak mau. Sehingga Isoni mencoba bertahan dengan kerja serabutan dan istrinya berdagang sembako kecil-kecilan di rumahnya. Sementara Sukeri masih berkeinginan kembali ke lokasi dan menyelesaikan status rumah dan lahan yang ditempati.

Berkaitan dengan penyelenggaraan trasnmigrasi di era otoda saat ini yang harus dilalui dengan mekanisme kerjasama antara daerah, kelima informan menyatakan tidak tahu tentang hal tersebut. Namun tujuan/lokasi transmigrasi yang hendak mereka tempati sudah diberitahu petugas Dinas Nakertrans Temanggung pada saat pembinaan di penampungan, juga mengenai kondisi lokasi dan masyarakat penduduk asli di lokasi transmigrasi. Informasi tersebut diberikan agar mereka mudah beradaptasi dengan lingkungan dan berintegrasi dengan warga setempat.

Ketika mereka ditanya tentang status mereka apabila mereka sudah pulang ke daerah asal kemudian bertransmigrasi lagi, maka status mereka dikategorikan sebagai transmigran ulang alik, dan tidak diperbolehkan lagi mengikuti program transmigrasi, maka semuanya menyatakan tidak mengetahui. Sehingga kecilnya peluang mereka untuk dapat bertransmigrasi kembali, mereka pun tidak mengetahui. Namun demikian sebagaimana Isroni, Yamto sangat berharap agar :

"Meskipun kata pegawai kantor transmigrasi Temanggung mengatakan saya nanti termasuk transmigran ulang alik, tapi saya minta tolong bagaimanalah caranya agar saya bisa berangkat lagi. Saya minta kebijaksanaannya bu".

Meski status mereka sebagai transmigran ulang alik, namun nampaknya tidak mereka abaikan, mereka sangat berharap Dinas Nakertrans Kab. Temanggung dapat mengupayakan mereka untuk bertransmigrasi ke lokasi lain. Ketika status transmigran ulang alik ini dikonfirmasi baik ke Dinas Provinsi Kalimantan Timur maupun ke Depnakertrans, informasi yang diperoleh sama, bahwa berdasarkan pengalaman di lokasi, masalah yang muncul berkaitan dengan perolehan hak warga transmigran, seringkali muncul dari transmigran yang ternyata sudah pernah mengikuti transmigrasi di lokasi lain dan justru menjadi provokator. Padahal perolehan hak di tiap lokasi terkadang ada perbedaan sesuai dengan kondisi lokasi. Namun transmigran yang menjadi provokator tersebut tidak mengetahui hal ini atau bahkan cenderung mengabaikan. Sehingga Depnakertrans menetapkan

bahwa transmigran yang telah ulang alik tidak diperkenankan mengikuti program transmigrasi kembali.

Meskipun pemantauan terhadap warga di lokasi transmigrasi telah dilakukan oleh Dinas Nakertarns Kab. Temanggung, namun evaluasi secara mendalam terhadap penyelenggaraan KSAD belum pernah dilakukan. Evaluasi yang dilakukan hanya terbatas pada capaian realisasi target program/kegiatan dan realisasi anggarannya.

Dengan demikian, pelaksanaan pembinaan terhadap warga transmigran di lokasi transmigrasi utamanya di lokasi Rapak Lambur, belum dapat dikatakan baik. Kondisi ini tercermin dari tingkat kehadiran petugas UPT, PPL dan penanganan terhadap permasalahan yang muncul di lokasi serta tingkat perkembangan kondisi perekonomian warga yang lebih banyak ditopang dari pekerjaan sampingan seperti mencari kayu di hutan.

B. Konsistensi Penerapan Kerjasama.

B.1. Penyusunan Kerjasama

a. Penjajagan kerjasama

Proses penjajagan kerjasama bidang ketransmigrasian di Kab. Temanggung diawali dengan informasi dan komunikasi informal terlebih dahulu dengan Pemerintah Daerah Tujuan. Selanjutnya menginformasikan rencana penjajagan kerjasama tersebut sekaligus meminta fasilitasi Dinas Nakertrans Provinsi Jawa Tengah. Proses penjajagan dilakukan pada T-1 atau pada T tahun anggaran yang berjalan dan pada kesempatan tersebut masing-masing Pemerintah

daerah menawarkan rencana kerjasama serta memilih dan menentukan pasangan kerjasama berdasarkan kesesuaian dan kebutuhan daerah. Namun terkadang pemilihan tersebut didasarkan pula karena hubungan baik yang telah terbina.

Foto di bawah ini merupakan visualisasi pembicaraan awal Pemkab. Temanggung dalam menjalin kerjasama dengan Pemerintah Kab. Kutai Kartanegara Prov. Kalimantan Timur.



Pembahasan rancangan kerjasama bidang ketransmigrasian antara Pemerintah Kab. Temanggung dan Kab. Kutai Kartanegara di ruang kerja Bupati Kutai Kartanegara Prov. Kaltim

Data penjajagan dan kerjasama yang telah dilakukan oleh Disnakertrans Kab. Temanggung dapat dicermati pada tabel IV.6 berikut:

Tabel IV.6 : Penjajagan dan Kerjasama Yang Telah dilakukan Disnakertrans Kab. Temanggung.

No	Tahun	Daerah Tujuan	Nomor dan Tahun Kerjasama Dan Realisasi Pemberangkatan
1	2001	Prov. Kalimantan Timur, Kab. Kutai Kartanegara, Lokasi Jonggon	<u>475/2004.A/2001</u> 188.45/251/IX/2001 Realisasi pemberangkatan tahun 2002
2	2003	Prov. Kalimantan Timur, Kab. Kutai Kartanegara, Lokasi Jonggon	<u>188.45/234/III/2003</u> 475.1/386/2003 Realisasi pemberangkatan tahun 2003
3		Prov. Kalimantan Timur, Kab. Kutai Timur,	<u>13/03.181.4/HK/IV/2003</u> 475.1/007/2003 Belum ada realisasi pemberangkatan

4		Prov. Kalimantan Barat, Kab. Ketapang, lokasi Rantau Panjang	<u>595/0734/KKS-C/2003</u> 475.1/00556/2003 Realisasi pemberangkatan tahun 2003, 2004 dan 2005
5		Prov. Jambi, Kab. Merangin, Lokasi Pulau Tebakar	<u>475.1/745/2003</u> 475.1/009/2003 Realisasi pemberangkatan tahun 2004
6	2004	Prov. Kalimantan Timur, Kab. Kutai Kartanegara, Lokasi Rampak Lambur	<u>180.188/HK/-74/2004</u> 475/05/2004 Realisasi pemberangkatan tahun 2004
7	2005	Prov. Sumatera Barat, Kab.Solok Selatan, Lokasi Dusun Tengah	<u>100/302/Pem.2005</u> 475.1/06/2005 Realisasi pemberangkatan tahun 2005

Sumber : Disnakertrans Kab. Temanggung

Foto di bawah ini merupakan salah satu contoh visualisasi suasana penandatanganan naskah kerjasama antara Pemkab. Temanggung dan Pemkab. Kutai Kartanegara.



Penandatanganan naskah kerjasama bidang ketransmigrasian antara Pemerintah Kab. Temanggung dan Kab. Kutai Kartanegara disaksikan oleh Dir. Bina Perpindahan Penduduk Ditjen Mobduk Depnakertrans.

Sementara itu berdasarkan prinsip-prinsip KSAD disebutkan bahwa penjajagan kerjasama didasarkan pada data dan informasi dari hasil identifikasi terhadap potensi dan kebutuhan msing-masing daerah dan masyarakatnya. Sebagaimana telah disampaikan pada Bab. IV A1 bahwa di Kab. Temanggung belum melaksanakan identifikasi sebagaimana dimaksud dalam prinsip-prinsip KSAD. Sehingga pelaksanaan penjajagan kerjasama hanya didasarkan pada pengalaman pelaksanaan tahun-tahun sebelumnya serta pencermatan aparat dalam mengikuti perkembangan okndisi sosial ekonomi di Kab. Temanggung. Sehingga pelaksanaan penjajagan kerjasama ketransmigrasian di Kab. Temanggung dapat dikatakan belum efektif, karena belum didasarkan

pada kondisi obyektif di masyarakat yang dapat dilegitimasi akurasi informasinya. Disamping itu dari aspek tahun pelaksanaan yaitu pada T-1 atau bahkan pada T berjalan, maka kurang efektif hasilnya dihitung dari efektivitas proses perencanaannya.

Namun dalam proses penawaran dan penjajagan kerjasama, telah melibatkan unsur legislatif dan tokoh masyarakat sesuai dengan sistem dan mekanisme yang berlaku di masing-masing daerah. Komposisi pelaksanaan penjajagan seperti ini adalah efektif dalam upaya menggalang dukungan baik dari aspek program terlebih lagi dari aspek dukungan anggaran, pelibatan unsur legislatif adalah langkah yang tepat. Sehingga dalam pemilihan dan penentuan pasangan kerjasama pun dapat disepakati bersama selesai pelaksanaan penjajagan atau bahkan pada proses penjajagan dapat langsung disepakati pasangan kerjasama berdasarkan kesesuaian dan kebutuhan daerah.

b. Pembahasan Naskah Kerjasama

Apabila telah menentukan pasangan kerjasama, menurut prinsip-prinsip KSAD selanjutnya ditindaklanjuti dengan penyusunan naskah kerjasama berupa Perjanjian Kerjasama, serta membahas naskah tersebut. Dalam pembahasana naskah kerjasama tersebut seyogyanya sudah tercantum jumlah transmigran dan lokasi transmigrasi yang akan

dibangun. Namun kenyataan di lapangan berbeda. Naskah disusun setelah alokasi program dan nama lokasi yang akan ditempati disepakati dalam suatu forum koordinasi di tingkat Provinsi. Alokasi program pemindahan transmigrasi per Kabupaten/Kota dilakukan oleh Disnakertrans Provinsi Jawa Tengah melalui forum koordinasi yang dihadiri oleh seluruh Kepala Dinas/Kantor yang membidangi ketransmigrasian di Jawa Tengah, difasilitasi oleh Kepala Disnakertrans Provinsi Jawa Tengah, dan Pejabat terkait di lingkungan Ditjen Pembinaan Penyiapan Permukiman Penempatan Transmigrasi Depnakertrans, selaku mediator. Sebagaimana disampaikan oleh Kasubdin Bina Program Disnakertrans Prov. Jawa Tengah, Drs. Zaenal Arifin, Msi, bahwa :

"Kebijakan Disnakertrans Provinsi Jawa Tengah dalam mengalokasi program transmigrasi didasarkan pada :

- a) Kabupaten/Kota yang telah melakukan kerjasama dan atau penjajagan kerjasama dengan Daerah Tujuan*
- b) Ketersediaan dukungan anggaran melalui APBD Kab/Kota.*
- c) Azas keseimbangan antar Kabupaten/Kota se Jawa Tengah, yang dilandaskan pada kondisi di lapangan bahwa Kab/Kota yang bersangkutan memiliki lembaga yang menangani ketransmigrasian.*
- d) Hasil pelaksanaan penjajagan nampaknya belum sepenuhnya mutlak diacu dengan alasan adanya berbagai pertimbangan".*

Apabila disandingkan dengan kesepakatan hasil setelah penjajagan, maka tabel IV.7 berikut menggambarkan kondisi alokasi program dengan hasil pelaksanaan penjajagan.

**Tabel IV.7 : Sandingan Alokasi Program dan Hasil Pelaksanaan
Penjajagan Kerjasama.**

No	Daerah Tujuan Yang Dijajagi	Kesepakatan Program Hasil Penjajagan (Jumlah KK)	Alokasi Program (Jumlah KK)
1	Prov. Kalimantan Timur,	300	295
2	Prov. Kalimantan Barat	300	240
3	Prov. Jambi	300	50
4	Prov. Sumatera Barat	15	15

Sumber : Data sekunder, diolah.

Memperhatikan data yang tercantum pada tabel tersebut, menggambarkan bahwa meskipun kerjasama telah ditandatangani, namun alokasi program yang diperoleh ternyata tidak selalu sesuai dengan hasil kesepakatan tersebut. Ketika hal ini ditanyakan kepada Temanggung, Agus Wahyudi Budiono, SH, selaku Kadis Nakertrans Kab. Temanggung menyatakan:

” Ya jelas kami kecewa, bagaimana tidak. Tidak hanya biaya sudah keluar cukup banyak untuk kerjasama tersebut, anggota Dewan sudah meninjau dan sudah menyetujui usulan anggaran untuk mendukung program sesuai hasil kesepakatan, intinya unsur legislatif dan eksekutif sudah sepaham untuk meningkatkan kesejahteraan penduduk Temanggung antara lain melalui program transmigrasi. Bahkan ada anggota Dewan di Komisi D yang lebih aspiratif dibandingkan kami. Beliau justru yang menghendaki agar

Temanggung mengembangkan jalinan kerjasama dengan Pemerintah Kab. di wilayah Sulawesi. Penyatuan pemahaman inilah yang sangat sulit dan mestinya ini dihargai oleh Provinsi. Karena untuk memperoleh kesamaan pikir dan pemahaman dalam penerapan KSAD yang membutuhkan biaya tidak sedikit ini, tidaklah mudah. Perlu perjuangan dan upaya yang sungguh-sungguh dari kami. Dan mestinya dalam pengalokasian program, Provinsi tidak usah campur tangan terlalu jauh”.

Namun kemudian beliau meminta maaf karena pernyataannya tersebut tidak bermaksud memprotes kebijakan Provinsi, namun berharap Provinsi dapat menghargai hasil upaya Temanggung dan terutama menghargai pemikiran anggota Dewan dimaksud. Selanjutnya ditambahkan dengan penjelasan sebagai berikut :

”Meski demikian, namun saya tidak bermaksud tidak menghormati kebijakan Provinsi. Tetap saya mendukung Provinsi, karena sayapun bisa memahami kesulitan Provinsi dengan kondisi keterbatasan program yang dialokasikan Pusat, sementara harus dapat membagi secara adil program tersebut kepada Kabupaten/Kota yang jumlahnya 35 (tiga puluh lima) Kab/Kota”.

Ketika hal ini dikomunikasikan dengan Drs. Zaenal Arifin, Msi, selaku Kasubdin Bina Program Disnakertrans Prov. Jawa Tengah, beliau tidak menyanggah mengenai adanya kekecewaan Kab. Selanjutnya dikatakan bahwa :

”Saya bisa mengerti kekecewaan itu. Karena ini terkait dengan penilaian kinerja Dinas yang bersangkutan. Namun perlu diketahui kamipun harus memperhatikan pula Kabupaten lain yang juga mempunyai lembaga/instansi yang menangani meski dukungan APBDnya terbatas. Lha yang demikianpun kan harus tetap kami perhatikan. Berbeda kalau alokasi program untuk

Jawa Tengah cukup banyak, maka kami bisa lebih bersikap adil kepada Dinas di Kabupaten yang giat dalam menjalin kerjasama dan dukungan APBDnya cukup banyak”.

Sebagaimana diketahui, bahwa hasil akhir dari program pemindahan transmigrasi, adalah pemindahan transmigran itu sendiri. Sehingga apabila perolehan program transmigrasi sedikit, maka akan berpengaruh pada tingkat penilaian kinerja Dinas. Terlebih lagi apabila Kabupaten tersebut memperoleh APBD yang cukup banyak. Maka tidak menutup kemungkinan pula apabila kondisi demikian sering berlangsung, akan dinilai tidak efisien.

Dengan demikian pelaksanaan dapat dikatakan bahwa pelaksanaan pembahasan naskah kerjasama ketransmigrasian, belum efektif baik dari aspek waktu dan materi yang dibahas belum tentu sesuai dengan hasil penjajagan.

c. Penandatanganan Naskah Kerjasama

Bentuk kerjasama yang dilakukan oleh Kab. Temanggung di bidang ketransmigrasian adalah Perjanjian Kerjasama, yang memuat substansi pokok sebagai berikut:

- a) Maksud dan tujuan kerjasama
- b) Ruang lingkup kerjasama
- c) Tugas dan tanggung jawab masing-masing pihak yang bekerjasama meliputi lingkup kegiatan dan pembiayaannya.

- d) Lokasi yang akan menjadi obyek kerjasama.
- e) Kompetensi calon transmigran.
- f) Komposisi penempatan transmigran.
- g) Jangka waktu pelaksanaan kerjasama.
- h) Sanksi dan penyelesaian perselisihan yang dianggap perlu.

Dalam penyusunan naskah kerjasama tersebut difasilitasi oleh Dinas Nakertrans Provinsi Jawa Tengah serta Ditjen Pembinaan, Penyiapan Permukiman Penempatan Transmigrasi Depnakertrans. Penyusunan kerjasama tersebut dilakukan pada T (tahun anggaran berjalan). Hal ini disebabkan karena penyusunan dan penandatanganan naskah kerjasama dilaksanakan setelah terdapat kepastian alokasi program. Tabel IV.8 berikut menggambarkan kondisi kerjasama tersebut.

Tabel IV.8 : Pelaksanaan Penyusunan dan Penandatanganan Naskah Kerjasama Bidang Ketransmigrasian di Kab. Temanggung.

No	Tahun Penyusunan Naskah	Tahun Penanda tanganan Kerjasama	Tahun Realisasi Pemindahan Trans	Daerah Tujuan Yang dikerja samakan
1	2001	2001	2002	Prov. Kaltim
2	2003	2003	2003,2004,2005	Prov. Kalbar
3	2003	2003	2003	Prov. Kaltim

4	2004	2004	2004	Prov. Kaltim
5	2005	2005	2005	Prov. Jambi

Sumber : Data primer dan sekunder, diolah

Pelaksanaan penandatanganan naskah kerjasama seringkali difasilitasi oleh Dinas Nakertrans Prov. Jawa Tengah, yang dimaksudkan agar tidak menimbulkan kecemburuan bagi Kab/Kota lain. Karena pada acara tersebut biasanya Bupati/Walikota se Jawa Tengah hadir secara pribadi, dan beberapa Bupati daerah tujuan juga biasanya hadir. Pada kesempatan tersebut berkesempatan hadir pula Menteri Nakertrans dan pejabat terkait, serta Gubernur Jawa Tengah, guna menyaksikan penandatanganan naskah kerjasama ketransmigrasian. Namun demikian Kab. Temanggung pernah pula menyelenggarakan acara penandatanganan naskah kerjasama dengan Pemerintah Kab. Kutai Kartanegara Prov. Kalimantan Timur, pada tahun 2001 dan dengan Pemerintah Kab. Ketapang Prov. Kalimantan Barat tahun 2003, yang bertempat di Pendopo Pengayoman Kab. Temanggung. Penandatanganan kerjasama dengan Kab. Kutai Kartanegara pernah pula dilakukan di Kab. Kutai Kartanegara pada tahun 2003.

Memperhatikan informasi tersebut serta apabila merujuk pada prinsip yang tertuang dalam pedoman KSAD bahwa pelaksanaan penandatanganan naskah kerjasama dilakukan maksimal pada T-1, maka dapat dikatakan bahwa dengan pelaksanaan penandatanganan kerjasama

di Kab. Temanggung pada T-1 dan bahkan pada T berjalan, menunjukkan kurang efektif, manfaat naskah kerjasama tersebut dalam penyelenggaraan program transmigrasi menjadi kurang berfungsi secara maksimal.

d. Perolehan Program

Tabel dibawah menggambarkan alokasi program transmigrasi di Kab. Temanggung selama lima tahun

**Tabel IV.9: Alokasi Program Transmigrasi di Kab. Temanggung
Berdasarkan Pola Usaha dan Per Tahun Anggaran.**

No	Tahun	TU (KK)	Daerah Penempatan	Ket Kerjasama
1	2001	11	Kab.Maluku Utara, lokasi Toliwang	Belum
2	2002	150	Kaltim, Kab.Kutai Kartanegara, lokasi Jonggon	sudah
3	2003	125 25	-.Kaltim, Kab.Kutai Kartanegara, lokasi Jonggon - Kalbar, Kab.Ketapang, lokasi Rantau Panjang	Sudah sudah

4	2004	50	-Jambi, Kab.Merangin, lokais Pulau tebakar	Sudah
		20	-Kaltim, Kab.Kutai Kartanegara,lokasi Rapak	Sudah
		50	Lambur	Sudah
			-Kalbar, Kab.Ketapang, lokasi Rantau Panjang	
		5	-Babel, Kab.Bangka Selatan, lokasi Rias Sungai Gunung	Sudah
5	2005	75	-Kalbar, Kab.Ketapang, lokasi Rantau Panjang	Sudah
		15	-Sumbar, Kab.Solok Selatan, lokasi Dusun Tengah	Sudah
6	2006	40	-Kalbar, Kab.Pontianak, lokasi Sei Radak	Sudah
		25	-Kalbar, Kab.Ketapang, lokasi Penjalaan	Sudah
7	2007	25	Prov. Kalbar, Kab. Ketapang, lokasi Penjalaan	Sudah
8	2008	25	Prov. Kalbar, Kab. Kayong Utara, lokasi Penjalaan.	Belum, sudah

		100 (TSM)	Prov. Kaltim, Kab.Kutai Timur,	penjajagan .
--	--	--------------	-----------------------------------	-----------------

Sumber : Data sekunder, diolah.

Berdasarkan alokasi program pemindahan transmigran dari Provinsi Jawa Tengah tersebut, Kabupaten Temanggung selanjutnya menjabarkan alokasi programnya kepada Kecamatan dan Desa/Kelurahan di wilayahnya.

Sebagaimana diketahui, bahwa hasil akhir dari program pemindahan transmigrasi, adalah pemindahan transmigran itu sendiri. Sehingga apabila perolehan program transmigrasi sedikit, maka akan berpengaruh pada tingkat penilaian kinerja Dinas. Terlebih lagi apabila Kabupaten tersebut memperoleh APBD yang cukup banyak. Maka tidak menutup kemungkinan pula apabila kondisi demikian sering berlangsung, akan dinilai tidak efisien.

e. Perolehan Anggaran

Disampaikan oleh Kepala Disnakertrans Kab. Temanggung, Agus Wahyudi Budiono, SH. mengenai dukungan anggaran pada era sebelum KSAD, untuk membiayai penyelenggaraan program transmigrasi pada era tersebut, bahwa :

"Ya memang pada waktu itu anggaran untuk membiayai seluruh komponen penyelenggaraan program transmigrasi sejak dari penyuluhan, pendaftaran dan seleksi, penampungan, pelatihan,

pemindahan dan penempatan, semuanya bersumber dari APBN (dekonsentrasi). Hal ini disebabkan karena secara kelembagaan, merupakan instansi vertikal yang melaksanakan tugas di daerah. APBD pada waktu itu ya jelas belum menjangkau program transmigrasi. Kami kan waktu itu instansi vertikal, jadi tidak ada APBD yang dialokasikan untuk program trasnmigrasi”.

Ketika ditanyakan kepada Drs. Handono Supriyadi, Msi, selaku Kasi PTKDN mengenai dukungan Pemda Provinsi Jawa Tengah pada penyelenggaraan program transmigrasi era sebelum KSAD, disampaikan bahwa :

”Seingat saya, pada waktu itu kayaknya ada bantuan dari Gubernur Jawa Tengah untuk membantu para transmigran berupa bantuan modal usaha. Yaa nggak banyak kayaknya, saya lupa nominalnya, tapi itu kan diharapkan dapat menjadi stimulan bagi transmigran untuk membuka usaha di lokasi transmigrasi”.

Pelaksanaan kegiatan dalam rangka perpindahan transmigrasi dari Kab. Temanggung didukung oleh tiga sumber anggaran, yaitu APBN (dekonsentrasi yang kedudukannya berada di Provinsi), APBD Provinsi Jawa Tengah dan APBD Kab. Temanggung. Tabel IV.10 dibawah ini menunjukkan sharing anggaran komponen kegiatan perpindahan transmigrasi sejak perencanaan sampai dengan penempatan di daerah tujuan/lokasi transmigrasi.

Tabel IV.10: Sharing Anggaran Guna Perpindahan Transmigrasi di Kab. Temanggung pada Tahun 2008

		APBN	APBD	APBD Kab.

NO	Komponen Kegiatan	(dekon sentralisasi)	Prov. Jateng	Temanggung
1	Merancang, penjajagan, mediasi kerjasama	V	V	V
2	Penyelenggaraan forum penandatanganan naskah kerjasama		V	
3	Penyelenggaraan forum koordinasi pengalokasian program trans.	V		
4	Penyuluhan			V
5	Pendaftaran dan seleksi	V		V
6	Penampungan di transito Kab. dan transito embarkasi di Semarang	V		V
7	Perbekalan trans (obat, sandang, alat tidur, penerangan)	V		V (pertanian)
8	Bantuan modal usaha		V	
9	Cheking lokasi	V	V	V
10	Pelatihan trans	V		V

11	Angkutan trans sejak dari titik kumpul di desa s/d debarkasi	V		V
12	Pengawalan trans	V		V
13	Evaluasi pasca penempatan	V	V	V

Sumber : Data sekunder, diolah.

Alokasi anggaran dalam hal ini APBD Kab. Temanggung guna mendukung pelaksanaan program transmigrasi tersebut, diperoleh melalui beberapa upaya sebagai berikut :

- a) Menyampaikan permasalahan dan kebijakan Depnakertrans yang sedang digalakkan mengenai penyelenggaraan program transmigrasi melalui model KSAD, strategi pemikiran yang akan digunakan oleh Dinasakertrans Kab. Temanggung, serta mengajak para Anggota Dewan Kab. Temanggung untuk sharing pemikiran membantu masyarakat yang berminat mengikuti program transmigrasi (animo calon transmigran juga diinformasikan). Penyampaian tersebut dilakukan melalui forum dengan pendapat dengan Dewan khususnya Komisi D.
- b) Mengajak unsur Dewan untuk meninjau lokasi transmigrasi baik lokasi yang telah ditempati warga asal Kab. Temanggung maupun calon lokasi yang akan ditempati pada saat penjajagan kerjasama.

- c) Memanfaatkan forum komunikasi dan koordinasi baik formal maupun informal dengan instansi terkait di jajaran eksekutif birokrasi Kab. Temanggung

Dengan adanya *sharring* kegiatan dan anggaran sebagaimana dalam data di atas, merupakan hal yang memang diharapkan dalam penyelenggaraan program transmigrasi dan sesuai dengan prinsip-prinsip KSAD. Kondisi demikianlah yang diharapkan oleh Depnakertrans dan diharapkan dapat ditumbuhkembangkan di masa yang akan datang.

B.2. Pemenuhan Hak dan Kewajiban

Sesuai kesepakatan dalam kerjasama, maka masing-masing Pemerintah Daerah memiliki tanggung jawab dan hak sesuai dengan peran masing-masing. Pemerintah Daerah Tujuan memiliki tanggung jawab dan hak atas beberapa hal, yaitu :1) Menyediakan tempat tinggal, tempat bekerja dan tempat berusaha, 2) memberikan pelayanan dan pembinaan agar kehadiran transmigran di daerahnya dapat tumbuh dan berkembang secara wajar, seimbang dan hidup serasi dengan masyarakat setempat, dan 3) memilih kualitas dan menentukan kuantitas masyarakat yang akan datang di daerahnya. Sedangkan Pemerintah Daerah Pengirim memiliki tanggung jawab dan hak atas beberapa hal, yaitu : 1) Menyediakan sumber daya manusia sesuai dengan kuantitas dan kualitas yang diperlukan bagi

Pemerintah Daerah Tujuan, 2) memberikan pelayanan dalam proses perpindahan, dan 3) memilih dan menentukan lokasi tujuan sesuai dengan kompetensi yang dimiliki masyarakatnya.

Dalam upaya penyediaan calon transmigran, secara kuantitas Disnakertrans Kab. Temanggung tidak mengalami kesulitan. Minat masyarakat untuk bertransmigrasi cukup tinggi sebagaimana data pada tabel dibawah ini.

**Tabel IV.11: Arah Minat Animo Bertransmigrasi Masyarakat
Kab. Temanggung.**

No	Tahun	Jumlah KK	Lokasi yang diminati
1	2001	35	Maluku
2	2002	450	Kalimantan dan Sumatera
3	2003	237	Kalimantan dan Sumatera
4	2004	255	Bengkulu
5	2005	477	Kalimantan dan Sumatera
6	2006	372	Kalimantan dan Sumatera
7	2007	259	Kalimantan dan Sumatera

Sumber : Disnakertrans Kab. Temanggung.

Apabila tabel arah minat tersebut disandingkan dengan jumlah alokasi program per tahun anggaran, maka dapat diperoleh informasi bahwa jumlah program yang dialokasikan tidak sebanding dengan jumlah minat masyarakat untuk bertransmigrasi, sebagaimana tabel berikut ;

**Tabel IV.12 : Sandingan Arah Minat dan Alokasi Program
Transmigrasi di Kab. Temanggung.**

No	Tahun	Jumlah Minat	Alokasi Program
1	2001	35 KK	11 KK
2	2002	450 KK	150 KK
3	2003	237 KK	150 KK
4	2004	255 KK	125 KK
5	2005	477 KK	90 KK
6	2006	372 KK	65 KK
7	2007	259 KK	25 KK

Sumber : Disnakertrans Kab. Temanggung.

Dari segi kualitas, Dinas Nakertrans Kab. Temanggung berupaya menyediakan calon transmigran yang sesuai dengan kompetensi yang dibutuhkan di daerah tujuan, tangguh dan militan (tahan menghadapi tantangan di daerah baru, betah, mudah berintegrasi dengan penduduk setempat, dan tidak gampang “cengeng”). Upaya tersebut dilakukan melalui pelaksanaan seleksi secara ketat, pelatihan (sumber anggaran baik

dari APBN maupun APBD Kab). Betapapun keras upaya tersebut, namun karena sasaran programnya adalah manusia maka dalam pelaksanaannya tak jarang mengalami kendala. Sebagai contoh, pendaftar/calon transmigran bekerja di luar kota/boro sangat sulit dihubungi, sudah terlanjur mendapatkan pekerjaan karena lama menunggu saat pemberangkatan ke daerah tujuan, pada saat pemberangkatan ada salah satu keluarga yang dituakan tidak merestui, tidak diijinkan berangkat karena terlibat banyak hutang, dlsb.

Memperhatikan kondisi tersebut, apabila kepastian alokasi program yang sekaligus penyiapan permukimannya dapat dilakukan pada kondisi T-1, maka permasalahan rekrutmen calon transmigran yang kualified dapat dieliminir. Namun demikian upaya keras aparat Dinas Nakertrans Kab. Temanggung membawa hasil yang cukup menggembirakan. Karena sejak penerapan model KSAD pada tahun 2001-2007 telah sejumlah 616 KK transmigran yang telah diberangkatkan ke lokasi tujuan transmigrasi, maka persentase transmigran yang kembali ke desa asalnya (yang tercatat) relatif kecil, yaitu hanya 5 KK atau 0,81 %. Sehingga dengan kecilnya persentase jumlah kepulangan transmigran, dapat disimpulkan bahwa pemindahan transmigrasi melalui model KSAD di Kab. Temanggung dapat dikatakan berhasil.

Disinggung masalah alasan transmigran yang kembali tersebut, diperoleh informasi bahwa kelima orang yang kembali pada tahun 2007

tersebut karena : Terkena proyek pembangunan tambang batubara, anaknya sakit-sakitan dan tidak betah tinggal di lokasi, serta karena air yang digunakan sehari-hari adalah air tadah hujan yang ditampung didalam drum, serta belum adanya kepastian status rumah dan lahan yang ditempati.

Diperolehnya data mengenai pembinaan yang dilakukan oleh Pemerintah Kab. Kutai Kartanegara sebagaimana tabel IV.15, sekaligus apabila disandingkan dengan kewajiban pemerintah Kab. Kutai Kartanegara selaku daerah tujuan transmigrasi bahwa : Pemerintah Daerah Tujuan memiliki tanggung jawab dan hak atas beberapa hal, yaitu :1) Menyediakan tempat tinggal, tempat bekerja dan tempat berusaha, 2) memberikan pelayanan dan pembinaan agar kehadiran transmigran di daerahnya dapat tumbuh dan berkembang secara wajar, seimbang dan hidup serasi dengan masyarakat setempat, dan 3) memilih kualitas dan menentukan kuantitas masyarakat yang akan datang di daerahnya. Khususnya mengkait dengan kewajiban yang kedua, maka kewajiban Pemerintah Daerah Kab. Kutai Kartanegara yang dilaksanakan oleh Dinas Nakertrans Kab. Kutai Kartanegara belum dilaksanakan secara optimal. Hal ini ditandai dengan perolehan lahan usaha yang masih tertunda (baru dibagikan 0,25 Ha, dari 1,25 Ha yang dijanjikan sesuai kesepakatan), petugas UPT yang tidak pernah melakukan pembinaan di lokasi binaannya, serta petugas PPL pertanian yang juga tidak muncul di lokasi. Maka peluang warga transmigran untuk dapat meningkatkan kondisi perekonomiannya menjadi

terhambat. Meskipun jawaban dari informan semuanya menyatakan bahwa kehidupan di lokasi transmigrasi lebih baik dibandingkan dengan kehidupan sewaktu di desa asal.

B.3. Dukungan

Selama masa penerapan KSAD, Dinas Nakertrans Kab. Temanggung telah berupaya melakukan berbagai kegiatan guna mensukseskan penyelenggaraan transmigrasi, tidak hanya dari segi penyiapan sumber daya manusianya, akan tetapi dari segi teknis penyelenggaraan proses kegiatan perpindahan transmigranpun cukup mendapatkan perhatian serius. Terlihat pada kegiatan penjajagan dan cheking lokasi yang dilaksanakan melalui koordinasi yang intens dan pro aktif menjalin hubungan baik dengan Dinas yang membidangi ketransmigrasian di daerah tujuan. Demikian pula dalam pelaksanaan penjajagan dan cheking lokasi senantiasa melibatkan unsur Legislatif, Bappeda dan lingkungan Setda Kab. Temanggung. Hal ini nampaknya merupakan strategi Dinas untuk menjaga hubungan baik dengan instansi terkait. Disamping Dinas melakukan pula komunikasi intens pada forum-forum informal seperti di lapangan olah raga, yang cukup efektif untuk mengkomunikasikan permasalahan yang dihadapi Dinas.

Mencermati data sebagaimana pada tabel IV.13 dibawah ini, alokasi APBD Kab. Temanggung yang disediakan untuk mendukung penyelenggaraan perpindahan transmigrasi di daerahnya, nampak adanya

penurunan anggaran yang senada dengan turunnya alokasi program pemindahan transmigran pada tiap tahunnya. Mencermati komponen kegiatan yang bersumber dari APBD Kab. Temanggung pada tiap tahunnya, nampak jenis kegiatan lebih fokus pada upaya perencanaan dan evaluasi, belanja yang langsung kepada transmigran berupa bantuan peralatan pertanian, bibit, obat-obatan dan biaya dalam rangka penampungan dan pemindahan transmigran sampai dengan embarkasi. Sehingga nampak upaya riil Kab. Temanggung untuk memenuhi kewajiban sebagaimana tertuang dalam kerjasama dapat dikatakan, baik sebagaimana ditampilkan pada tabel berikut :

Tabel IV.13 : Alokasi APBD Kab. Temanggung Guna Mendukung Program Transmigrasi. (Dalam Rp)

Tahun	Bantuan peralatan, obat2an	Penampungan dan angkutan	Penjajagan dan evaluasi ke lokasi	Keg. penunjang	Jumlah
2004	68.535.000,-	78.675.000,-	110.980.000,-	18.442.000,-	276.632.000,-
2005	58.125.000,-	52.695.000,-	118.520.000,-	13.475.500,-	242.813.500,-
2006	45.200.000,-	14.460.000,-	170.035.000,-	19.081.000,-	248.776.000,-
2007	16.675.000,-	3.000.000,-	117.125.000,-	8.278.000,-	145.078.000,-
2008	56.720.000,-	23.300.000,-	81.885.000,-	13.095.000,-	175.000.000,-

Sumber : Disnakertrans Kab. Temanggung.

Pada proses perencanaan nampak nuansa KSAD sejak dari perancangan kerjasama, penjajagan, sampai dengan evaluasi pasca penempatan. Dukungan anggaran untuk kegiatan penjajagan kerjasama juga cukup tinggi, yaitu rata-rata 61,50 % dari seluruh dana APBD yang disediakan untuk mendukung program transmigrasi di Kab. Temanggung. Pada kegiatan perpindahan transmigran kontribusinya semakin nampak baik berupa bantuan kepada transmigran maupun dalam upaya peningkatan pelayanan penampungan dan pemindahannya.

Terdapat hal yang cukup menarik untuk dicermati dengan adanya perbandingan alokasi anggaran pada tiap komponen kegiatan yang cukup mencolok tersebut. Diawali dari kegiatan penjajagan kerjasama, komponen kegiatan yang ada sebagian besar disediakan untuk biaya perjalanan yang melibatkan unsur-unsur eksekutif dan unsur legislatif (dalam hal ini Komisi D yang membidangi Kesra). Dukungan anggaran utamanya yang berupa bantuan baik berupa peralatan, bibit-bibitan maupun modal usaha sangat bermanfaat dan sangat dibutuhkan bagi transmigran guna memandirikan diri dan keluarganya mengembangkan usaha di daerah yang baru. Bantuan modal usaha yang diberikan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah melalui Dinas Nakertrans Prov. Jawa Tengah sejumlah Rp.800.000,- pada tahun 2008 hanyalah bersifat stimulan. Namun demikian pemberian bantuan modal usaha berupa uang dengan jumlah yang cukup besar juga dapat berakibat para transmigran

menjadi “manja” dan “cengeng” serta kurang memiliki jiwa militan. Sehingga nominal dan jenis bantuan bersifat stimulan untuk lebih memberdayakan para transmigran, nampaknya perlu dilakukan identifikasi sesuai potensi dan peluang yang dapat dikembangkan di lokasi transmigrasi.

Disamping itu tentunya tidak dapat dipungkiri bahwa dalam proses perpindahan transmigrasi di Kab. Temanggung telah melibatkan empat Pemerintah Daerah yang akan bekerjasama dan satu Pemerintah Pusat. Keterlibatan lima Pemerintah tersebut berkaitan dengan sumber pendanaan yang digunakan dalam rangka penyelenggaraan program transmigrasi di Kab. Temanggung yang masih memerlukan dukungan APBN (integrasi anggaran tersebut terlihat dari tabel IV.9).

Selanjutnya apabila kita tengok sistem penganggaran yang masih bergantung pada APBN dan mekanisme APBN tidak memberlakukan anggaran yang bersifat *multi years*. Hal ini berarti kondisi demikian akan terus berlangsung apabila tidak ada terobosan program/kegiatan yang ditempuh oleh Depnaketran. Sementara itu anggapan yang beredar di kalangan para pelaksana di daerah pengirim bahwa program transmigrasi adalah program yang kegiatan pokoknya dilaksanakan hanya selama 2-3 bulan, akan terus berlangsung yang tentunya hal ini rentan terhadap efektivitas hasil pelaksanaan kegiatan maupun dari aspek pemeriksaan.

Menyikapi kondisi tersebut, maka hal yang bisa dilakukan adalah Pemerintah daerah penerima membangun permukiman transmigran melalui program cicilan. Artinya pembangunan lokasi permukiman transmigrasi telah dibangun pada T-1 sebelum penempatan, disamping pembangunan lokasi untuk program pada tahun anggaran berjalan juga tetap dilaksanakan yang disebut sebagai program murni.

C. Faktor Pendorong Dan Penghambat Keberhasilan Penerapan Prinsip-Prinsip KSAD

C.1 Faktor Pendorong

Beberapa faktor yang mendorong keberhasilan penerapan model KSAD ketransmigrasian adalah :

- 1) Aspek Penerapan Prinsip-Prinsip KSAD.
 - a) Konsistensi pada komitmen yang telah disepakati bersama, yang diwujudkan pula dengan adanya konsistensi pada perencanaan dan kebijakan teknis operasional pelaksanaan di lapangan.
 - b) Kepatuhan para penyelenggara ketransmigrasian baik di daerah pengirim maupun daerah penerima.

- c) Transparansi informasi yang disampaikan, dari dan ke daerah pengirim.
- 2) Aspek teknis, keberhasilan KSAD akan dapat terwujud apabila :
- a) Perencanaan program transmigrasi secara terpadu sesuai dengan potensi dan mengakomodir aspirasi masyarakat masing-masing,
 - b) Melaksanakan program aksi secara terpadu yang lebih pasti, dipedomani dan mengikat semua pihak.
 - c) Saling mengisi kekurangan dan memberikan kelebihanannya masing-masing,
 - d) Adanya keterikatan masing-masing pihak terhadap perjanjian yang telah disepakati.
 - e) Kerjasama harus dibangun diatas rasa saling percaya, saling menghargai, saling memahami dan manfaat yang dapat diambil kedua belah pihak.
- 3) Aspek Pembangunan Pemukiman Transmigrasi.
- a) Kultur masyarakat sekitar perlu diperhatikan, menyangkut penerimaan penduduk lokal terhadap pendatang dan status kepemilikan lahan.
 - b) Penyiapan lokasi dan status lahan harus benar-benar bebas dari masalah baik secara sosial, kultural maupun legal.
- 4) Aspek Penyelesaian Masalah Lahan

- a) Perlunya disusun skema dan prosedur pembebasan dan penyediaan lahan untuk pembangunan transmigrasi yang secara legal bebas gugatan masyarakat lokal.
- b) Kerjasama antara masyarakat setempat (adat) dan pemerintah perlu ditingkatkan dalam upaya penyediaan lahan untuk kawasan transmigrasi.

5) Aspek Peran Pemerintah dan Masyarakat

- a) Mengurangi peran Pemerintah yang selama ini mendominasi penyelenggaraan transmigrasi, dan mendorong investasi swasta dalam pengembangan berbagai usaha termasuk kegiatan produksi lain di luar pertanian.
- b) Mengembangkan pola-pola permukiman dengan usaha pokok yang berbasis kelautan, jasa, pertambangan, dan peternakan secara besar-besaran dengan melibatkan investor swasta.

6) Aspek Pembinaan Masyarakat Transmigran

- a) Pembangunan transmigrasi diarahkan pada (upaya) pemberdayaan.
- b) Pemerintah kabupaten harus mampu menentukan input yang diberikan kepada transmigran dan program pengembangan masyarakat secara teknis sehingga mereka mampu tumbuh secara mandiri.

C.2 Faktor Penghambat

Beberapa faktor yang menghambat keberhasilan penerapan prinsip-prinsip KSAD bidang ketransmigrasian adalah :

- 1) Aspek Penerapan Prinsip-Prinsip KSAD.
 - a) Masih adanya pemahaman yang keliru pada sebagian penyelenggara program transmigrasi, bahwa transmigrasi masih merupakan program Pemerintah Pusat, yang masih memiliki tingkat ketergantungan yang sangat tinggi terhadap Pusat, baik dari aspek perencanaan, teknis penyiapan, pembinaan maupun penganggaran.
 - b) Kurangnya konsistensi pada komitmen yang telah disepakati bersama.
 - c) Seringnya pergantian pejabat (di daerah penerima) yang seringkali berdampak pada perubahan kebijakan teknis di lapangan.
 - d) Prinsip-prinsip yang tertuang dalam Pedoman KSAD belum sepenuhnya dilaksanakan oleh para penyelenggara program transmigrasi.
 - e) Belum adanya transparansi informasi yang disampaikan, dari dan ke daerah pengirim.
 - f) Keterlibatan Pusat maupun Provinsi secara teknis dalam penyelenggaraan transmigrasi dipandang terlalu dalam dan belum menempatkan diri secara adil penerapan prinsip-prinsip KSAD.
- 2) Aspek Pembangunan Pemukiman Transmigrasi.

Pemukiman transmigrasi yang dibangun pemerintah selama ini belum sepenuhnya mampu mencapai tingkat perkembangan secara optimal, yang mampu menopang pengembangan wilayah (kawasan), baik wilayah itu sendiri atau wilayah lain yang sudah ada.

3) Aspek Penyelesaian Masalah Lahan

Upaya penyediaan lahan untuk pembangunan kawasan transmigrasi di beberapa daerah belum sepenuhnya mencerminkan adanya prasyarat *clear and clean*.

4) Aspek Peran Pemerintah dan Masyarakat

Peran pemerintah mendominasi dalam pembangunan transmigrasi. Kebijakan transmigrasi yang selama bertahun-tahun cenderung mengarahkan masyarakat untuk bekerja di sektor pertanian dengan usaha produksi berbasis tanah, telah berimplikasi pada kurangnya diversifikasi pola usaha transmigran.

5) Aspek Pembinaan Masyarakat Transmigran

Pemberdayaan masyarakat transmigrasi merupakan kegiatan pasca penempatan untuk memantapkan kehidupan sosial-ekonomi transmigran di permukiman yang telah dibangun. Paket-paket bantuan yang diberikan dalam upaya pembinaan terhadap masyarakat

transmigran selama ini justru cenderung membuat mereka sangat tergantung pada pemberian bantuan pemerintah.

D. Analisis

Sebagaimana telah dikemukakan di muka bahwa analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisis Taksonomi, yang dalam kaitan penelitian ini terbatas pada kategori tertentu yang berguna dalam pendiskripsian fokus yang menjadi sasaran penelitian, yaitu : 1) penerapan tahapan penyelenggaraan program transmigrasi baik pada proses perencanaan maupun pada tahapan pelaksanaan; 2) konsistensi penerapan prinsip-prinsip kerjasama sejak proses perencanaan yang dimulai dari kunjungan penjajagan kerjasama ke lokasi calon transmigrasi, pemenuhan kewajiban, penggunaan hak, sampai dengan dukungan anggaran dari berbagai sumber dana; 3) faktor-faktor pendorong dan penghambat keberhasilan penerapan prinsip-prinsip Kerja Sama Antar Daerah dalam penyelenggaraan program transmigrasi.

D.1. Penerapan Tahapan Penyelenggaraan Program Transmigrasi.

Berdasarkan hasil-hasil penelitian tersebut di atas dan mengkait dengan tujuan penelitian Evaluasi Pelaksanaan Program Transmigrasi Model KSAD (Studi Kasus Di Kab. Temanggung Prov. Jawa Tengah), yaitu untuk mengevaluasi penerapan tahapan penyelenggaraan program

transmigrasi baik pada proses perencanaan maupun pada tahapan pelaksanaan; konsistensi penerapan prinsip-prinsip kerjasama sejak proses perencanaan yang dimulai dari kunjungan penjajagan kerjasama ke lokasi calon transmigrasi, pemenuhan kewajiban, penggunaan hak, sampai dengan dukungan anggaran dari berbagai sumber dana; faktor-faktor pendorong dan penghambat keberhasilan penerapan prinsip-prinsip Kerja Sama Antar Daerah dalam penyelenggaraan program transmigrasi; maka analisis terhadap hasil penelitian tersebut adalah :

a. Perencanaan.

Dalam praktek perencanaan, program transmigrasi sudah nampak adanya perbedaan dengan proses perencanaan pada era sebelum penerapan KSAD. Di daerah penerima, nampak lebih terlihat perbedaannya bila dibandingkan dengan perencanaan di daerah pengirim. Hal ini dapat dimengerti karena adanya perbedaan yang mencolok dalam pelibatan masyarakat, bahwa di daerah penerima masyarakat yang terlibat terkait dengan aset milik masyarakat yang akan digunakan untuk program transmigrasi, sedangkan di daerah pengirim masyarakat yang terlibat lebih pada masyarakat yang mengikuti program transmigrasi..

Sementara itu perencanaan program transmigrasi di Kab. Temanggung sebagai daerah pengirim belum sepenuhnya melalui tahapan-tahapan yang seharusnya dilakukan sebagaimana tertuang

dalam prinsip-prinsip Kerjasama Antar Daerah dalam Pembangunan Ketransmigrasian yang telah dikeluarkan oleh Ditjen Mobilitas Penduduk Depnakertrans (sekarang menjadi Ditjen Pembinaan Penyiapan Permukiman dan Penempatan Transmigrasi). Yaitu kegiatan dalam rangka persiapan sebelum merancang suatu kerjasama, identifikasi potensi masyarakat yang memungkinkan untuk bertransmigrasi, dan perumusan kriteria daerah tujuan sesuai dengan kompetensi yang dimiliki. Namun tahapan berikutnya yaitu melakukan penjajagan ke lokasi dalam rangka rintisan kerjasama telah dilakukan, meskipun waktu pelaksanaan perancangan dan pelaksanaan kerjasamanya dilakukan pada tahun yang bersamaan.

Menurut pendapat peneliti, hal ini terjadi karena KSAD tersebut masih berupa paradigma yang belum diikuti oleh perubahan perangkat legalnya, sehingga tidak ada “*sanksi*” yang bersifat pembinaan program. Hal ini tentunya menjadi agenda penting yang semestinya segera direalisasi oleh Depnakertrans. Bahwa KSAD tidak hanya menjadi pedoman yang dikeluarkan oleh tingkat Dirjen tetapi lebih tinggi lagi, paling tidak dalam bentuk Keputusan Bersama antara Menteri Nakertrans dan Menteri dalam Negeri. Hal ini agar menjadi pedoman yang akan benar-benar diacu dan dilaksanakan dengan patuh oleh para penyelenggara dan pelaksana program transmigrasi.

b. Pelaksanaan (penyuluhan, pendafsi, pelatihan, pemindahan, pembinaan)

Penyelenggaraan transmigrasi yang selama bertahun-tahun berciri sentralistik, kini dihadapkan pada tantangan baru berupa penerapan azas desentralisasi dan otonomi; sehingga mengharuskan dilakukan perubahan baik pada tataran kebijakan maupun implementasi. *Pertama*, transmigrasi harus menjadi bagian integral dari pembangunan daerah dan sepenuhnya dilaksanakan sesuai karakteristik dan kondisi spesifik daerah, *kedua*, menguatnya artikulasi politis masyarakat lokal sebagai dampak langsung proses demokrasi, mengharuskan implementasi transmigrasi berwawasan kultural.

Pada tataran penyelenggaraannya, penerapan prinsip-prinsip KSAD transmigrasi nampaknya masih belum serta merta memberikan perubahan yang cukup signifikan. Kondisi demikian didukung dengan diperolehnya data bahwa mekanisme tahapan dan input-input yang diberikan pada penyelenggaraan perpindahan transmigran masih sama pada era sebelum KSAD. Kondisi ini nampak pada pelaksanaan penyuluhan, pendaftaran dan seleksi, pelaksanaan penampungan yang justru malah merosot dari segi penyediaan sarana prasarana di penampungan, pelaksanaan pemindahan ke lokasi penempatan yang sangat bergantung pada pihak lain (penyedia angkutan utamanya angkutan laut yang mempunyai trayek ke lokasi yang dituju), serta

pembinaan yang malah sulit menemui petugas KUPT di lokasi transmigrasi.

Pemberian pelatihan terhadap calon transmigranpun masih nampak kurang mendapatkan perhatian yang cukup serius. Hal ini ditandai dengan pelaksanaan pelatihan yang per tahun hanya melatih 60 % dari program perpindahan transmigran, yang semestinya dalam era KSAD ini telah ditentukan bahwa transmigran yang diberangkatkan harus memenuhi kualifikasi yang telah disepakati dalam KSAD. Sehingga seluruh transmigran yang diberangkatkan ke lokasi transmigrasi seharusnya diberikan pelatihan terlebih dahulu sebelum diberangkatkan, sesuai dengan kompetensi yang diperlukan di lokasi transmigrasi.

Pada sisi lain kondisi para transmigran setelah pasca penempatan, dari data yang diperoleh belum menunjukkan hasil yang cukup menggembirakan, yang ditandai dengan munculnya permasalahan yang akhirnya berdampak kepulangan transmigran, meskipun dalam persentase yang cukup kecil. Namun apabila dilihat dari sudut pandang Pemerintah daerah pengirim (dalam hal ini Kab. Temanggung), telah menunjukkan tingginya tingkat perhatian terhadap transmigran yang berasal dari daerahnya. Hal ini ditandai dengan keinginan dari unsur legislatif untuk mengembangkan kerjasama ke provinsi lain, atensi terhadap upaya menyerap permasalahan di lokasi dan membantu

solusinya serta adanya upaya menyerap aspirasi warga transmigran. Namun disadari bahwa masa pembinaan (maksimal lima tahun) belum selesai, sehingga masih cukup ada waktu bagi kedua Pemerintah daerah untuk memperbaiki upayanya dalam meningkatkan kesejahteraan para transmigran, sebelum lokasi tersebut diserahkan kepada Pemerintah daerah setempat dan menjadi desa definitif.

D.2. Konsistensi Penerapan Kerjasama

a. Penyusunan Kerjasama (penjajagan, pembahasan, tandatangan, perolehan program, perolehan anggaran)

Mencermati proses pelaksanaan kerjasama di Kab. Temanggung sebagaimana telah diurai di awal bab IV, maka dapat diketahui bahwa proses penyusunan kerjasama di Kab. Temanggung sebagaimana data yang telah ditampilkan pada tabel IV..., bahwa pelaksanaan penyusunan dan penandatanganan dari tujuh naskah kerjasama, semuanya disusun dan ditandatangani pada tahun yang sama. Sedangkan dari tujuh kerjasama, enam kerjasama direalisasikan pada tahun berjalan, dan satu kerjasama yang direalisasikan pada tahun berikutnya. Kondisi ini menunjukkan bahwa kemanfaatan kerjasama sebagaimana yang dimaksud dalam prinsip-prinsip KSAD dalam perencanaan program transmigrasi, menjadi kurang maksimal. Sehingga terkesan bahwa kerjasama tersebut hanya untuk melegitimasi syarat-syarat adanya KSAD.

Disamping itu perencanaan program transmigrasi di Kab. Temanggung belum sepenuhnya melalui tahapan-tahapan yang seharusnya dilakukan sebagaimana tertuang dalam Pedoman Kerjasama Antar Daerah Dalam Pembangunan Ketransmigrasian yang telah dikeluarkan oleh Ditjen Mobilitas Penduduk Depnakertrans (sekarang menjadi Ditjen Pembinaan Penyiapan Permukiman dan Penempatan Transmigrasi). Bahwa Pemerintah Kabupaten daerah pengirim hendaknya melakukan tahapan-tahapan awal kerjasama seperti: Melakukan persiapan sebelum merancang suatu kerjasam, melakukan identifikasi potensi masyarakat yang memungkinkan untuk melakukan perpindahan melalui transmigrasi, merumuskan kriteria daerah tujuan yang hendak dikerjasamai.

Meskipun pada tahap perencanaan ketransmigrasian di Kab. Temanggung sudah ada perbedaan dengan diterapkannya model KSAD, namun tahapan yang seharusnya baik yang berkaitan dengan waktu maupun tahapan kegiatan dalam proses perencanaan kerjasama, dapat dikatakan belum dilaksanakan dengan baik. Sehingga apabila hasil dari kerjasama menjadi belum bisa dikatakan bermanfaat secara optimal, hal ini dapat disadari oleh Dinas Nakertrans Kab. Temanggung. Namun demikian apabila dibandingkan dengan pelaksanaan kerjasama bidang ketransmigrasian dengan Kab/Kota lain di Jawa Tengah, Kab. Temanggung adalah pionir kerjasama, yaitu kerjasama dengan

Pemerintah Kab. Kutai Kartanegara Provinsi Kalimantan Timur pada tahun 2001. Sampai dengan saat ini masih tetap berupaya mengembangkan jalinan kerjasama dengan Pemerintah Daerah Tujuan lainnya. Hal ini ditunjukkan dengan jumlah kerjasama yang telah dilakukan Kab. Temanggung, sejak tahun 2001 sampai dengan tahun 2007, sejumlah tujuh kerjasama telah dijalin pemerintah Kab. Temanggung dengan Pemerintah Daerah Tujuan, sebagaimana ditunjukkan pada tabel IV.6.

Dalam melakukan penjajagan kerjasama, yang sering terjadi adalah proses awal kerjasama melalui tahap penawaran yang dilakukan secara langsung oleh Dinas di daerah tujuan kepada Dinas Nakertrans Kab. Temanggung atau sebaliknya, tanpa melalui mediasi dan fasilitasi Depnakertrans dan atau Dinas Nakertrans Provinsi Jawa Tengah. Meskipun demikian langkah yang telah ditempuh Kab. Temanggung pada pelaksanaan penjajagan telah menginformasikan dan meminta Dinas Nakertrans Prov. Jawa Tengah, serta menyampaikan laporan hasil kunjungan penjajagan tersebut, hal itu merupakan langkah yang dapat dimengerti. Terlebih apabila disadari bahwa dalam upaya memfasilitasi 35 Kab/Kota se Jawa Tengah, dengan keterbatasan jumlah maupun kemampuan personil yang ada, Dinas Nakertrans Provinsi Jawa Tengah tidak dapat memfasilitasi semuanya secara maksimal. Apalagi memperhatikan gambaran personil yang menangani di Dinas Nakertrans

Provinsi Jawa Tengah sebagaimana telah diuraikan pada halaman 85-86, serta gambaran ketidakpuasan penyelenggaraan KSAD di tingkat Provinsi, maka dapat disimpulkan bahwa perencanaan KSAD bidang ketransmigrasian di Jawa Tengah masih belum efektif dan perlu ditingkatkan.

D.3. Faktor Pendorong dan Penghambat Keberhasilan Penerapan Prinsip-Prinsip KSAD

Perpindahan penduduk dari suatu daerah ke daerah lain secara umum terjadi karena adanya daya tarik di daerah tujuan. Kemajuan di bidang sarana dan prasarana transportasi telah memecahkan problematik jarak dan akses terhadap daerah tujuan, sehingga secara teoretik berdampak positif bagi perpindahan penduduk. Namun diakui bahwa kondisi keamanan regional yang belum sepenuhnya kondusif, menjadi faktor penentu arus perpindahan penduduk. Pertikaian etnik dan agama di sejumlah tempat di wilayah Indonesia, diperkirakan juga berpengaruh negatif pada arus mobilitas penduduk dari dan ke luar Jawa, termasuk juga perpindahan transmigrasi.

Pencermatan terhadap hasil evaluasi penyelenggaraan program transmigrasi di Kab. Temanggung sebagaimana telah diurai pada halaman sebelumnya, dapat dipahami bahwa penerapan paradigma baru melalui

model KSAD masih belum serta merta memberikan perubahan pada praktek perencanaan dan penyelenggaraan di lapangan.

a. Faktor yang mendorong keberhasilan KSAD.

Beberapa faktor yang mendorong keberhasilan penerapan prinsip-prinsip KSAD ketrasmigrasian adalah :

- 1) Aspek Penerapan Prinsip-Prinsip KSAD.
 - a) Konsistensi pada komitmen yang telah disepakati bersama, yang diwujudkan pula dengan adanya konsistensi pada perencanaan dan kebijakan teknis operasional pelaksanaan di lapangan, meskipun pergantian pejabat seringkali terjadi. Sehingga terwujud adanya kepastian program yang selama ini seringkali tidak pasti,
 - b) Kepatuhan para penyelenggara ketrasmigrasian baik di daerah pengirim maupun daerah penerima, namun utamanya di daerah penerima transmigrasi, dalam memenuhi persyaratan dan mekanisme yang telah ditetapkan dalam Pedoman KSAD,
 - c) Transparansi informasi yang disampaikan, dari dan ke daerah pengirim,
 - d) Masing-masing daerah kab/Kota dapat duduk sejajar dalam posisi masing-masing sebagai daerah otonom,
 - e) Kerjasama yang didasarkan pada prinsip saling ketergantungan secara positif dan saling menguntungkan,

- f) Daerah propinsi dapat memerankan diri sebagai fasilitator, pembina dan pengawas pelaksanaan,
 - g) Pemerintah pusat dapat memerankan diri sebagai motivator, mediator, fasilitator dan regulator.
- 2) Dari aspek teknis, keberhasilan KSAD akan dapat terwujud apabila dalam penyusunan kerjasama, beberapa kondisi yang perlu mendapatkan perhatian bersama agar tidak terjadi hal-hal yang tidak diinginkan dikemudian hari ini adalah :
- a). Proses penyusunan kerjasama sejak dari penjajagan, menyusun dan membahas naskah kerjasama, penandatanganan naskah kerjasama semestinya dilakukan pada T-2 atau paling tidak dilakukan pada T-1. Kerjasama akan lebih mantap apabila penjajagan setidaknya dilakukan pada T-2, penyusunan dan pembahasan naskah pada T-1. Hal ini dimaksudkan agar kepastian program sudah didapatkan pada T-1. Sehingga pengusulan sharing anggaran sesuai tugas dan tanggung jawab masing-masing, dapat dilakukan tepat pada waktunya baik melalui APBN maupun APBD. Apabila terdapat kegiatan yang tidak disetujui oleh Panitia Anggaran atau legislatif, dapat dengan segera diantisipasi. Disamping itu apabila naskah kerjasama telah ditandatangani, maka ada kepastian program, sehingga sangat kecil kemungkinan usulan kegiatan tersebut ditolak. Karena naskah kerjasama ditandatangani oleh

Bupati kedua belah pihak, dan diketahui oleh Gubernur masing-masing.

- b). Substansi pokok yang tertuang dalam naskah kerjasama perlu dijabarkan secara jelas dan gamblang. Hal ini untuk menghindari adanya persepsi yang berbeda di kedua pihak. Sebagai contoh : Jumlah bantuan yang harus disediakan oleh Pemerintah Daerah Pengirim, harus rinci disebutkan bahwa bantuan tersebut ditujukan tidak hanya untuk warga transmigran asal Kab. Temanggung, akan tetapi juga diberikan kepada warga transmigran asal penduduk setempat, dengan jumlah dan jenis bantuan yang sama. Hal ini perlu diperhatikan untuk menghindari adanya kecemburuan sosial yang pada gilirannya justru berpotensi menimbulkan konflik sosial diantara mereka.
- c). Pembahasan naskah kerjasama yang dilakukan menjelang pelaksanaan penandatanganan, adalah kurang efektif. Sehingga beberapa kali ditemui, naskah ditandatangani akan tetapi belum ada kesepakatan mengenai isi kerjasamanya, dengan asumsi hal ini dapat dibahas dikemudian hari setelah acara selesai. Idealnya setelah ada kesepakatan alokasi programnya, penyusunan dan pembahasan naskah dilakukan duduk satu meja antara unsur Pemerintah Kab. Temanggung selaku kab. Pengirim calon transmigran, unsur Pemerintah Kab. Daerah tujuan, dan difasilitasi

Prov. Jawa Tengah, serta Pemerintah Pusat sebagai mediator. Dengan demikian isi kandungan yang tercantum didalam naskah kerjasama sesuai dengan karakteristik masing-masin daerah, sudah disepakati bersama pihak-pihak terkait sebelum naskah tersebut ditandatangani.

- d) Mengenai penandatanganan naskah, apabila ditinjau dari aspek waktu, penyelenggaraan penandatanganan kerjasama yang dilaksanakan pada tahun berjalan (T), artinya penandatanganan dilaksanakan bersamaan dengan pelaksanaan program. Meskipun realisasi pemindahan transmigran biasanya dilaksanakan pada triwulan keempat. Kondisi demikian menjadi kurang efektif dan efisien. Karena apabila digali lebih mendalam informasi tentang penyelenggaraan penandatanganan kerjasama tersebut, tidaklah sederhana yang dibayangkan sementara untuk penyelenggaraannya membutuhkan biaya yang tidak sedikit. Disnakertrans Prov. Jawa Tengah juga mengalami banyak permasalahan yang cukup rumit dan membutuhkan tidak hanya kecermatan namun juga kesabaran dalam menyiapkan prosesi acara sampai dengan seluruh naskah tertandatangani oleh Bupati/Walikota yang menjalin kerjasama. Akan lebih efektif dan efisien apabila acara penandatanganan naskah kerjasama dilaksanakan di Depnakertrans, bersama-sama dengan Provinsi

daerah pengirim lainnya yang juga menyelenggarakan acara yang sama. Karena tidak menutup kemungkinan Bupati dan Kepala Dinas yang daerah tujuan yang diundang juga sama. Hal ini sangat dimungkinkan karena dalam satu lokasi akan ditempatkan transmigran yang berasal dari berbagai Provinsi daerah pengirim.

Disamping itu perlu pula diajukan saran kemungkinan penandatanganan naskah kerjasama tidak diselenggarakan dalam satu acara yang khusus yang membutuhkan biaya besar, akan tetapi lebih praktis apabila cukup dikirimkan baik via kurir atau via jasa pengiriman. Hal ini sering dilakukan oleh Dinas Nakertrans Provinsi apabila pada acara tersebut ada Bupati yang tidak hadir secara pribadi.

- e) Berkaitan dengan pengalokasian program, dapat dicermati bahwa mekanisme alokasi program yang dilakukan pada tahun berjalan, jelas tidak sesuai dengan kandungan yang dimaksud dengan pelaksanaan kerjasama. Idealnya kejelasan program sudah dapat diperoleh Dinas Nakertrans Kab. Temanggung pada T-1. Kondisi demikian telah dikonfirmasi kepada Dinas Nakertrans Prov. Jawa Tengah, dan diperoleh informasi bahwa alokasi program masih bergantung pada alokasi Depnakertrans, yang biasanya baru disampaikan pada akhir tahun anggaran pada saat penyusunan DIPA APBN. Sementara itu mekanisme perencanaan kegiatan

yang bersumber dari APBD melalui forum-forum Musrenbang telah selesai bahkan tinggal menunggu penyerahan DPAny (Dokumen Penggunaan Anggaran). Dengan demikian kepastian program sangat bergantung dan masih tersentralisir di Pusat. Meskipun dalam pengusulannya sudah melalui mekanisme KSAD. Itulah sebabnya maka penyusunan, pembahasan dan penandatanganan naskah kerjasama baru dapat dilakukan pada tahun anggaran berjalan. Sedangkan apabila pengalokasian program dikaitkan dasar penetapan dan mekanisme jumlah perolehan program per Kabupatennya sebagaimana diuraikan pada halaman 107-108, bahwa kebijakan Disnakertrans Provinsi Jawa Tengah dalam mengalokasi program tidak hanya memperhatikan Kabupaten/Kota yang telah melakukan kerjasama dan atau penjajagan kerjasama dengan Daerah Tujuan, akan tetapi didasarkan pula pada azas keseimbangan antar Kabupaten/Kota se Jawa Tengah (yang dilandaskan pada kondisi di lapangan bahwa Kab/Kota yang bersangkutan memiliki lembaga yang menangani ketransmigrasian), serta hasil pelaksanaan penjajagan belum sepenuhnya mutlak harus diacu dengan berbagai pertimbangan. Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa hasil pelaksanaan kerjasama dan atau penjajagan kerjasama belum efektif, karena belum sepenuhnya dijadikan dasar pengalokasian program,

sebagaimana termaktub dalam substansi KSAD. Apabila kondisi ini dibiarkan berlarut-larut, maka pada gilirannya justru akan mengembosi idealisme KSAD itu sendiri. Kondisi demikian semestinya sudah menjadi agenda pemikiran para penyelenggara KSAD minimal di tingkat Provinsi.

- f) Pembinaan masyarakat transmigran pada pengalaman yang lalu lebih menekankan pada penyediaan fasilitas permukiman, akhirnya terjebak pada rendahnya perkembangan ekonomi karena kurang adanya jaminan prospek dan kepastian usaha. Karena itu, transmigrasi kedepan harus didasarkan atas kebutuhan untuk menyediakan peluang berusaha atau kesempatan kerja dengan prospek dan jaminan kepastian usaha.

Oleh karena itu, kedepan pembinaan transmigrasi diarahkan pada (upaya) pemberdayaan. Sebaiknya transmigran tidak dimanjakan dengan pemberian bantuan yang menciptakan ketergantungan. Paket bantuan harus dirancang dalam kerangka pembinaan dan pemberdayaan masyarakat menjadi mandiri. Dalam kaitan ini penentuan sasaran pembinaan perlu menggunakan ukuran minimal. Pemerintah kabupaten harus mampu menentukan input yang diberikan kepada transmigran dan program pengembangan masyarakat secara teknis sehingga mereka mampu tumbuh secara mandiri.

Dalam pemberdayaan masyarakat agar tidak lagi memberikan input standar, tetapi harus benar-benar dirancang berdasarkan hasil pemetaan kondisi riil lapangan, sehingga selain program-program yang dikembangkan dapat mengatasi persoalan yang dihadapi, juga merupakan program berwawasan jangka panjang dalam kerangka pembangunan komunitas masyarakat maju dan mandiri dalam suasana kehidupan yang dinamis dan harmonis. Dengan demikian input pemberdayaan masyarakat yang didanai APBN dapat diprioritaskan untuk memenuhi kebutuhan yang belum mampu dibiayai oleh masyarakat sendiri.

b. Faktor Penghambat Penerapan Prinsip-Prinsip KSAD

Beberapa faktor yang menghambat keberhasilan penerapan KSAD bidang ketransmigrasian adalah :

1) Aspek Penerapan Prinsip-Prinsip KSAD.

- a) Masih adanya pemahaman yang keliru pada sebagian penyelenggara program transmigrasi, bahwa transmigrasi masih merupakan program Pemerintah Pusat, yang masih memiliki tingkat ketergantungan yang sangat tinggi terhadap Pusat, baik dari aspek perencanaan, teknis penyiapan, pembinaan maupun penganggaran. Sehingga kerjasama yang dilakukan masih sangat bergantung pada Pemerintah Pusat, kurang memperhatikan

kebutuhan dan keterkaitan yang saling menguntungkan antara Pemerintah daerah pengirim dan Pemerintah daerah penerima,

- b) Kurangnya konsistensi pada komitmen yang telah disepakati bersama, yang ditandai dengan perencanaan lokasi yang belum mantap, penyediaan tanah yang belum benar-benar *clean*, adanya pengalihan lokasi dan tidak ditepatinya jadual terpadu pengarahan dan penempatan transmigrasi antara daerah penerima, daerah pengirim dan Pusat. Kondisi demikian menunjukkan masih tingginya ketidakpastian program penyiapan lokasi transmigrasi.
- c) Seringnya pergantian pejabat (di daerah penerima) yang seringkali berdampak pada perubahan kebijakan teknis di lapangan, sebagai contoh pergantian Kepala Dinas yang kemudian adanya pengalihan lokasi yang dibangun karena masyarakat di lokasi yang baru tersebut sudah dijanjikan oleh Bupati akan dibangun sebagai lokasi transmigrasi, yang pada gilirannya berdampak pada penyiapan lokasi menjadi mundur dari jadual terpadu yang telah disepakati,
- d) Prinsip-prinsip yang tertuang dalam Pedoman KSAD belum sepenuhnya dilaksanakan oleh para penyelenggara program transmigrasi, yang ditandai dengan masih adanya lokasi bermasalah (tidak memenuhi kriteria 2C dan 4L), serta berubahnya komposisi persentase penempatan antara transmigran dari daerah

pengirim dan transmigran dari warga setempat (penduduk lokal) tidak dimusyawarahkan terlebih dahulu,

- e) Belum adanya transparansi informasi yang disampaikan, dari dan ke daerah pengirim, yang ditandai dengan kurangnya lahan usaha yang dibagikan kepada transmigran, seharusnya sudah diketahui oleh daerah penerima pada saat penyiapan pembangunan permukiman transmigrasi,
- f) Masing-masing daerah kab/Kota belum dapat duduk sejajar dalam posisi masing-masing sebagai daerah otonom, dalam kondisi demikian posisi daerah pengirim seringkali yang dikalahkan. Sebagai contoh dalam pengalihan lokasi transmigrasi maupun perubahan komposisi persentase penempatan transmigran, daerah pengirim tidak berdaya untuk dapat menolak pengalihan lokasi dan terpaksa menerima kondisi kuota programnya dikurangi (jumlah transmigrannya) yang akan ditempatkan di lokasi tersebut,
- g) Dalam menyelesaikan masalah daerah provinsi belum dapat memerankan diri secara tegas sebagai fasilitator, pembina dan pengawas pelaksanaan, tetapi cenderung masih berperan sebagai kepanjangan tangan Pemerintah Pusat,
- h) Keterlibatan Pusat maupun Provinsi secara teknis dalam penyelenggaraan transmigrasi dipandang terlalu dalam dan belum menempatkan diri secara adil penerapan prinsip-prinsip dan

ideologi KSAD, sehingga peran yang diharapkan sebagai motivator, mediator, fasilitator dan regulator, belum dapat dilaksanakan secara optimal.

2) Aspek Penyelesaian Masalah Lahan

Upaya penyediaan lahan untuk pembangunan kawasan transmigrasi di beberapa daerah belum sepenuhnya mencerminkan adanya prasyarat clear and clean, sehingga masih dijumpai begitu banyak kasus sengketa dan konflik lahan antara pemerintah dan masyarakat adat, dan proses penyelesaiannya cenderung berlarut-larut. Hampir di semua provinsi daerah tujuan transmigrasi dijumpai kasus sengketa tanah (lokasi) transmigrasi yang bersumber pada gugatan masyarakat adat kawasan yang sudah dibangun untuk permukiman transmigrasi. Upaya recognisi yang selama ini ditempuh masih belum memberikan kepastian hukum bagi penyelenggaraan transmigrasi, khususnya menyangkut status lahan yang diperuntukkan bagi pembangunan transmigrasi.

E. Diskusi

Mencermati beberapa teori dari para pakar evaluasi implementasi program sebagaimana tertera pada Bab II, maka dalam konteks penelitian ini

teori yang sesuai adalah konsep teori yang disampaikan oleh Sudjana, bahwa terdapat enam tujuan evaluasi (2006:48), yaitu untuk :

1. Memberikan masukan bagi perencanaan program;
2. Menyajikan masukan bagi pengambil keputusan yang berkaitan dengan tindak lanjut, perluasan atau penghentian program;
3. Memberikan masukan bagi pengambil keputusan tentang modifikasi atau perbaikan program;
4. Memberikan masukan yang berkenaan dengan faktor pendukung dan penghambat program;
5. Memberikan masukan untuk kegiatan motivasi dan pembinaan (pengawasan, supervisi dan monitoring) bagi penyelenggara, pengelola dan pelaksana program.

Disamping teori Sudjana tersebut di atas, peneliti juga mendasarkan pada teori Henry sebagaimana dikutip oleh Samudra (hal.64), Henry berpendapat bahwa selain tujuan dan target dalam mengevaluasi, terdapat beberapa kriteria evaluasi yang disarankan untuk diperhatikan, yaitu: 1) waktu pencapaian, 2) tingkat pengaruh yang diinginkan, 3) perubahan perilaku masyarakat, 4) pelajaran yang diperoleh para pelaksana program, 5) tingkat kesadaran masyarakat akan kemampuan dirinya. Dasar penetapan kriteria tersebut adalah asumsi bahwa pelaksanaan suatu program juga merupakan suatu proses belajar bagi para pelaksana sendiri, serta proses pembangunan yang dilakukan

oleh Pemerintah melalui program-programnya semestinya mengarah ke peningkatan kemampuan masyarakat, disamping juga proses pembangunan dipandang sebagai usaha penyadaran masyarakat. Sehingga menurut Henry, suatu program yang tidak mengarah kepada hal ini dipandang tidak efektif. Mengingat sifat program transmigrasi yang bersifat sektoral dengan sasaran kelompok adalah masyarakat transmigran dengan tingkat sosial yang bervariasi, maka peneliti menggunakan kriteria-kriteria dalam mengevaluai program transmigrasi yang dilaksanakan melalui pola kerja sama antara daerah, serta hasil capaian evaluasi sesuai dengan kriteria tersebut adalah:

1. **Waktu capaian** yang diinginkan :

- a. Proses KSAD dimulai pada T-2 atau T-1 sebelum pemberangkatan.
- b. Setelah 5 tahun masa pembinaan diharapkan transmigran sudah dapat mandiri.

Dari hasil evaluasi yang dilakukan dalam penelitian ini, diperoleh informasi bahwa :

- a. Pelaksanaan penyusunan dan penandatanganan dari tujuh naskah kerjasama, semuanya disusun dan ditandatangani pada tahun yang sama. Sedangkan dari tujuh kerjasama, enam kerjasama direalisasikan pada tahun berjalan (perencanaan dan realisasi kerjasama T berjalan). Kondisi ini menunjukkan bahwa kemanfaatan kerjasama sebagaimana yang dimaksud dalam

pedoman KSAD dalam perencanaan program transmigrasi, menjadi kurang maksimal. Sehingga terkesan bahwa kerjasama tersebut hanya untuk melegitimasi syarat-syarat adanya KSAD. Sedangkan hanya satu kerjasama yang direalisasikan pada tahun berikutnya (perencanaan kerjasama pada T-1).

- b. Pembinaan yang diberikan kepada transmigran nampaknya belum optimal, transmigran asal Kab. Temanggung di lokasi tersebut masih dalam masa pembinaan (belum ada lima tahun pasca penempatan). Sehingga terlalu dini apabila menilai keberhasilan pembinaan yang ditandai dengan pengukuran tingkat kesejahteraan pembinaan. Namun demikian kondisi transmigran cukup baik dibandingkan dengan sewaktu di desa asal, meskipun sebetulnya apabila dicermati, maka kondisi tersebut lebih banyak ditopang dari usaha sampingan seperti menebang kayu di hutan. Apalagi dengan luasan lahan usaha yang diberikan yang belum mencukupi.

2. **Tingkat pengaruh** yang diinginkan :

- a. Adanya kepastian program
- b. Jaminan keberhasilan program, yang akhirnya berdampak pada peningkatan kesejahteraan.
- c. Peningkatan citra baik program

Dari hasil evaluasi yang dilakukan dalam penelitian ini, diperoleh informasi bahwa :

- a. Diharapkan dengan penerapan model KSAD, masalah klasik yang sering muncul yaitu adanya perubahan program tidak terjadi lagi. Namun dari hasil penelitian nampaknya masalah ini belum dapat dihindari. Diperolehnya informasi tentang adanya perubahan pembagian lahan usaha yang diberikan kepada transmigran di lokasi Rapak Lambur, dari 2 Ha yang semestinya diberikan tetapi kemudian hanya bisa dipenuhi 1,25 Ha dan inipun belum dapat dipenuhi karena baru dibagikan 0,25 Ha dan dengan alasan keterbatasan lahan akhirnya dijanjikan kekurangan lahan tersebut akan dikonversi dengan sapi. Hal ini tentunya tidak akan terjadi atau paling tidak kecil kemungkinannya, apabila dalam perencanaan pembangunan permukiman transmigrasi, lahan yang akan digunakan sudah benar-benar memenuhi kriteria 2C dan 4L sebagaimana tertuang dalam kesepakatan kerjasama.
- b. Keberhasilan suatu program sangat dipengaruhi pula oleh kesiapan dan tingkat kematangan perencanaan program itu sendiri. Maka memperhatikan kondisi perencanaan yang masih menyisakan permasalahan utamanya lahan yang tidak memenuhi kriteria 2C dan 4L, dengan lahan yang tidak memadai tentu

belum memenuhi syarat layak usaha dan layak berkembang. Kondisi ini tentu sulit bagi transmigran untuk bisa berkembang tingkat kemandiriannya yang berujung pada tingkat kesejahteraan. Sehingga dalam masa pembinaan ini tentunya perlu pemikiran guna pengembangan usaha atau adanya diversifikasi atau intensifikasi pertanian.

- c. Citra baik suatu program dipengaruhi oleh proses dan hasil suatu program. Memperhatikan data dan informasi yang diperoleh dari hasil evaluasi yang dilakukan dalam penelitian sebagaimana dipaparkan sebelumnya, bahwa masih adanya keluhan pada pelayanan pemberangkatan transmigran, tidak konsistennya daerah penerima dengan kesepakatan dalam perolehan lahan, serta munculnya masalah lahan dengan perusahaan batubara, belum lagi dari aspek dukungan unsur eksekutif dan legislatif yang sudah tinggi terhadap transmigrasi yang diwujudkan melalui APBD; merupakan kondisi-kondisi yang tidak menguntungkan bagi penyelenggara program transmigrasi untuk meningkatkan citra baik transmigrasi.

3. **Perubahan perilaku masyarakat** yang diinginkan :

Yaitu adanya pandangan masyarakat bahwa transmigrasi bukan sebagai program pemindahan kemiskinan.

Dari hasil evaluasi dalam penelitian ini diperoleh informasi bahwa :

Dengan adanya berita-berita tentang kegagalan program di suatu lokasi transmigrasi yang terus berkembang, sementara informasi tentang keberhasilan suatu lokasi atau keberhasilan peningkatan kesejahteraan transmigran yang kurang memasyarakat. Dengan demikian yang berkembang justru anggapan bahwa transmigrasi adalah program pemindahan kemiskinan. Apabila dicermati kondisi sosial ekonomi calon transmigran (pola TU) yang pada umumnya adalah masyarakat penganggur/buruh yang dekat dengan kemiskinan, maka anggapan tersebut nampaknya menjadi sulit dirubah. Berbeda dengan pola TSM yang biasanya calon transmigran yang mengikuti program tersebut adalah transmigran yang sudah mempunyai modal (karena persentase subsidi Pemerintah cukup kecil), maka diharapkan melalui pola TSM tersebut diharapkan dapat menjadi memicu adanya perubahan anggapan bahwa transmigrasi merupakan program pemindahan kemiskinan.

4. Pelajaran yang diperoleh para pelaksana program :

- a. Peningkatan efektivitas kinerja sejak dari perencanaan sampai dengan pembinaan di lokasi transmigrasi.
- b. Peningkatan efisiensi capaian program.

Terhadap kriteria evaluasi tersebut berdasarkan hasil penelitian diperoleh informasi bahwa :

- a. Pada proses perencanaan program transmigrasi belum menunjukkan adanya peningkatan efektivitas penyelenggaraan trasnmigrasi sebagaimana diharapkan dengan adanya penerapan KSAD. Informasi ini sudah dikemukakan dalam kriteria 1.a di atas. Begitu pula pada pelaksanaan pemindahan transmigran. Hal ini ditandai dengan diperolehnya informasi mengenai tempat penampungan di tempat yang bukan seharusnya (di aula Kantor Dinas apabila jumlah trasmigran sekitar 10 KK, dan di GOR apabila lebih dari 10 KK). Selanjutnya pada pelaksanaan pelatihan yang secara kuantitas belum memenuhi harapan sebagaimana tercantum dalam kesepakatan, juga pada pelayanan angkutan laut yang digunakan dirasa oleh transmigran kurang memadai. Pada masa pembinaan, diperoleh informasi bahwa pembinaan yang dilakukan petugas kurang optimal, petugas sangat jarang berada di lokasi untuk membina dan membimbing transmigran.
- b. Memperhatikan banyaknya jumlah anggaran yang dialokasikan melalui APBD serta dibandingkan dengan jumlah alokasi program, apalagi apabila dibandingkan dengan era sebelum KSAD dimana Pemerinah Kab. Temanggung pada era tersebut belum mengalokasikan anggarannya, maka dilihat dari jumlah transmigran (beserta keluarganya) yang dipindahkan dapat dikatakan penyelenggaraanya menjadi kurang efisien. Namun apabila dilihat

dari pemahaman dan perhatian khususnya di kalangan legislatif yang di era otonomi ini besar peranannya dalam pengalokasian anggaran, maka penerapan KSAD tidak dapat dengan serta merta dikatakan kurang efektif. Tingginya dukungan anggaran dan dukungan pemikiran yang aspiratif dari anggota Dewan, merupakan modal yang sangat besar dan penting untuk peningkatan program transmigrasi di masa yang akan datang.

5. Tingkat kesadaran masyarakat akan kemampuan dirinya :

- a. Meningkatnya minat masyarakat bertransmigrasi (utamanya TSM)
- b. Meningkatnya ketrampilan calon transmigran dan tidak memilih-milih lokasi yang akan ditempati.

Berdasarkan informasi yang diperoleh dari hasil evaluasi, maka dapat dikemukakan bahwa :

- a. Pelaksanaan pola TSM yang memang dirancang dengan pemberian subsidi yang relatif cukup sedikit, dan adanya keharusan *sharing* dari calon transmigran peserta program. Namun demikian ada perbedaan perlakuan dari aspek kondisi lokasi, bahwa pola TSM kondisi lokasinya tentu saja harus lebih bagus dibandingkan dengan pola TU. Oleh karena itu calon transmigran harus memiliki modal, paling tidak modal uang untuk pengembangan usaha di lokasi, modal ketrampilan, memiliki motivasi dan dedikasi kerja yang lebih tinggi dibandingkan peserta program pola TU. Sehingga diharapkan lokasi

TSM lebih cepat berkembang. Dan pada gilirannya dapat mendorong masyarakat untuk mempersiapkan diri untuk mengikuti pola TSM.

- b. Melalui penerapan model KSAD ini diharapkan ke depan kerjasama yang dikembangkan tidak sekedar pada pola usaha pertanian biasa. Akan tetapi berkembang pada pola lain yang lebih bersifat spesifik. Sebagai contoh di Kab. Temanggung ada sebagian kalangan masyarakat yang memiliki ketrampilan beternak lebah madu. Madu klengkeng dipercayai oleh masyarakat umum juga memiliki khasiat yang banyak bagi kesehatan tubuh. Potensi ini merupakan peluang untuk bisa dikerjasamakan dengan provinsi lain yang mempunyai lahan dengan kondisi iklim yang cocok untuk ditanami klengkeng. Sehingga kerjasama yang dikembangkan adalah transmigrasi pola ternak lebah madu, khususnya lebah madu klengkeng. Dengan adanya pengembangan jenis usaha yang dikerjasamakan, akan memacu masyarakat maupun penyelenggara program untuk meningkatkan ketrampilan calon transmigran.

Kaitannya dengan praktek dalam operasional penyelenggaraan program transmigrasi, penerapan KSAD dipengaruhi oleh kondisi lingkungan strategis yang melingkupinya, dan berimplikasi terhadap lingkungan luar. Sebagaimana telah disampaikan di atas bahwa, program transmigrasi merupakan program yang bersifat sektoral.

Sehingga nuansa sosial dan pengaruh dari lingkungan luar maupun dari lingkungan dalam (keluarga transmigran), sangat erat.

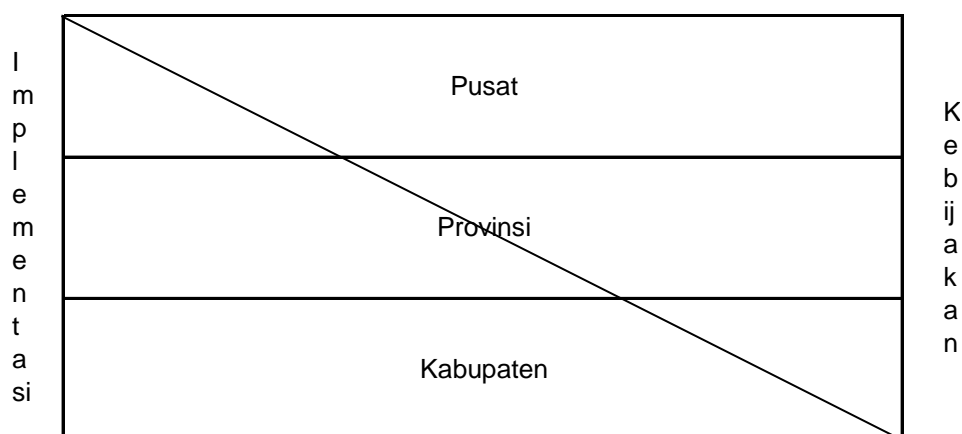
Sejalan dengan adanya KSAD, ke depan transmigrasi masih diperlukan. Tetapi disadari bahwa respon politis dan kebijakan pemerintah daerah masih sangat beragam. Kondisi keamanan regional diperkirakan masih belum sepenuhnya dapat dikendalikan, karena potensi konflik masih akan tetap tumbuh sejauh upaya-upaya pembangunan dan pemecahan masalah ketimpangan belum dapat diselesaikan pada saat ini. Gejolak politik pada tingkat regional, masih akan menjadi batu sandungan proses pembangunan nasional. Pemerintah daerah masih akan disibukkan oleh semakin heterogennya tuntutan dan artikulasi kelompok-kelompok dengan kepentingan yang tidak puas akan kondisi pembangunan saat ini. Dalam suasana yang masih belum kondusif seperti itu, maka penyelenggaraan transmigrasi ke depan akan mengalami kendala cukup besar, menyangkut kondisi instabilitas regional. Kendala lain adalah pada terbatasnya sumber pembiayaan negara (APBN).

Dengan demikian maka kebijakan dan strategi penyelenggaraan transmigrasi ke depan hanya akan melanjutkan apa yang telah digariskan pada saat ini. Dalam suasana yang masih belum sepenuhnya kondusif, maka lebih realistis jika dilakukan upaya pembenahan pada tataran konsep, kebijakan dan implementasi.

Berkaitan dengan hal tersebut, diinformasikan oleh Ir. Aryad Nurdin, bahwa persoalan yang mengemuka dalam penyelenggaraan program transmigrasi kadang terkesan klasik akan tetapi bukan berarti dengan serta merta dapat diatasi, karena : 1) paradigma baru transmigrasi belum sepenuhnya dipahami oleh para penyelenggara dan pelaksana transmigrasi, 2) program transmigrasi belum dipersepsikan sama dalam mendukung terwujudnya Otonomi Daerah, 3) munculnya permasalahan baru di bidang pertanian akibat euforia reformasi, 4) perencanaan dan pelaksanaan pembangunan transmigrasi seringkali masih mengacu pada konsep lama dan belum sepenuhnya mengacu pada kriteria yang telah ditetapkan.

Pada proses penyiapan lahan yang akan digunakan sebagai lokasi transmigrasi, dapat digambarkan sebagai berikut :

Bagan IV.1 : Implementasi C & C



Pada bagan IV.1 di atas mencerminkan tingkat kewenangan Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kabupaten dalam penyiapan lahan transmigrasi pada era Otoda. Kewenangan Pemerintah Pusat hanya sebatas pada penetapan regulasinya yaitu Pemda Tujuan harus menentukan suatu kawasan yang memenuhi kriteria Kepmenakertrans no.231 tahun 2002 bahwa untuk dapat dikembangkan menjadi kawasan permukiman transmigrasi, suatu kawasan harus memenuhi kriteria kelayakan program yaitu 2C (*clear & clean*) dan 4L (layak huni, layak usaha, layak berkembang, dan layak lingkungan). Program pembangunan permukiman transmigrasi baru (PTB) harus *clear* yaitu adanya kejelasan status dalam urusan penyediaan lahan yang akan dijadikan permukiman, dan *clean* yaitu bebas dari atau tidak ada masalah baik overlap dengan penduduk setempat atau dengan instansi lain. Pada tahap ini kewenangan Pemerintah Kabupaten lebih banyak pada implementasi penyediaan lahan yang memenuhi kriteria 2C, yang artinya apabila terdapat permasalahan maka penyelesaiannya menjadi tanggungjawab Pemerintah Kabupaten yang difasilitasi oleh Pemerintah Provinsi.

Sedangkan yang dimaksud dengan kriteria kelayakan permukiman (4 layak), adalah :1) Layak huni, yaitu tersedianya rancangan sarana permukiman yang sehat, lokasi bukan di daerah rawan bencana, dan tersedia rancangan sarana air bersih dan kesehatan, dan lain-lain; 2) Layak usaha, yaitu lahan *suitable* untuk komoditas yang prospektif, ada peluang usaha,

dan jaminan pemasaran; 3) Layak berkembang, yaitu adanya kemudahan/kelancaran aksesibilitas/hubungan ke pusat perekonomian terdekat, adanya kesempatan mengembangkan usaha, dan adanya kesempatan peningkatan kesejahteraan; 4) Layak lingkungan, yaitu tidak adanya ancaman penyakit, adanya rancangan sanitasi dengan baik, konservasi lahan terjamin, dan kehidupan yang harmonis.

Meskipun penyediaan lahan transmigrasi sudah ditata sedemikian rupa, namun sepanjang sejarah penyelenggaraan transmigrasi, masalah pertanahan selalu muncul dengan berbagai model masalah, diantaranya :

- a. Permasalahan legalitas lahan.
- b. Adanya tumpang tindih antara tanah untuk keperluan transmigrasi dengan kawasan hutan dan atau tanah HGU perkebunan milik perusahaan swasta.
- c. Tanah yang dicadangkan untuk lokasi permukiman transmigrasi, yang semula dinyatakan sebagai tanah negara ternyata termasuk dalam tanah masyarakat hukum adat setempat, yang menyatakan tidak pernah melepaskan atau menyerahkan tanahnya untuk keperluan transmigrasi.
- d. Tumpang tindih lahan transmigrasi dengan lahan HPH (Hak Pengusahaan Hutan).
- e. Kompensasi yang telah diberikan oleh pihak Depnakertrans dipermasalahkan oleh pihak-pihak yang menyatakan berhak atas tanah

tersebut, dengan menyatakan bahwa mereka belum pernah menerima pembayaran kompensasi.

f. Tuntutan di era Otonomi, berupa :

- 1) Tuntutan pengembalian tanah (*reclaiming action*) sebagai akibat penyediaan tanah untuk pelaksanaan program transmigrasi melalui proses yang tidak benar.
- 2) Tuntutan pengembalian tanah garapan yang kini telah dikuasai oleh transmigran dengan sertifikat hak milik.
- 3) Penyerobotan tanah-tanah perkebunan yang telah dikuasai investor dengan Hak Guna Usaha dalam rangka penyelenggaraan program transmigrasi.
- 4) Tuntutan penguasaan tanah oleh masyarakat hukum adat atas tanah ulayat yang dipergunakan untuk penyelenggaraan transmigrasi pola kemitraan.
- 5) Tuntutan pengembalian tanah sebagai akibat tidak dilaksanakannya penggunaan tanah sesuai dengan peruntukannya.

Disampaikan pula bahwa meskipun seharusnya penyelesaian masalah lahan menjadi kewajiban Pemerintah Kabupaten dan difasilitasi Pemerintah Provinsi daerah tujuan/penerima, namun Pemerintah Pusat tetap ikut aktif membantu menyelesaikan permasalahan tersebut, terlebih lagi apabila masalahnya menyangkut investor atau berkait dengan lintas

Departemen. Apabila diinventarisir maka upaya penyelesaian masalah yang telah dilakukan adalah sebagai berikut :

Tabel IV.16 : Penyelesaian Masalah Pertanahan Dalam Penyelenggaraan Transmigrasi.

	Permasalahan	Penyelesaian
	Tanah ada dan telah bersertifikat hak milik atas nama transmigran, tetapi dituntut oleh masyarakat.	Disarankan melalui hukum di pengadilan yang berwenang.
	Tanah ada dan telah bersertifikat hak milik atas nama transmigran, tetapi digarap oleh pihak lain.	a. Melalui musyawarah b. Pengosongan tanah secara paksa c. Melalui pengadilan.
	Tanah ada, belum bersertifikat hak milik atas nama transmigran, tetapi dikerjakan/dimanfaatkan	1. Apabila penuntut memiliki bukti hak atas tanah tsb cukup kuat maka penyelesaiannya melalui musyawarah

	oleh transmigran. Tanah tersebut dituntut oleh masyarakat setempat.	dengan pemberian kompensasi. 2. Relokasi (alternatif yang cukup sulit)
	Tanah ada tetapi transmigran belum memiliki sertifikat hak milik. Tanah dituntut dan dikerjakan masyarakat setempat.	1. Apabila penuntut memiliki bukti hak atas tanah tsb cukup kuat maka penyelesaiannya melalui musyawarah dan pemberian kompensasi. 2. Diikutkan sebagai transmigran lokal (TPS)
	Tanah tidak ada tetapi transmigran telah memiliki sertifikat hak milik. Tanah dituntut oleh transmigran	Relokasi

Sumber : Depnakertrans

Mengkait dengan aspek perencanaan, maka masalah yang muncul adalah :

- a. Masih adanya perbedaan pemahaman dalam perencanaan dan pembangunan transmigrasi dan pemenuhan kriteria 2C dan 4L.
- b. Kurangnya pemahaman kriteria M1, M2 dan M3 berdampak pada ketidakpastian status lokasi yang ditawarkan untuk dikerjasamakan.

- c. Sebagian lokasi permukiman transmigrasi baru (PTB) letaknya tersebar tidak dalam konteks membentuk kawasan dan masih terkesan eksklusif, belum mengintegrasikan dengan desa setempat (belum menerapkan konsep perencanaan RTUPT), yang berpotensi menimbulkan kecemburuan masyarakat di sekitar lokasi. Hal demikian disebabkan kurang adanya keterkaitan dengan lingkungan sekitar serta adanya perlakuan yang dianggap lebih baik kepada transmigran pendatang.
- d. Adanya lokasi transmigrasi yang bermasalah dengan areal konservasi lingkungan dan hutan, akibat perbedaan persepsi dalam memahami peraturan-peraturan yang ada.

Upaya ke depan guna memperbaiki perencanaan pembangunan transmigrasi, perlu dilakukan :

- a. Perencanaan yang sesuai dengan tahapan-tahapan perencanaan yang dimulai dari perencanaan wilayah hingga perencanaan detail serta perencanaan pengembangan budidaya yang diusahakan transmigran (dalam hal ini disampaikan bahwa Ditjen P4T yaitu Dit. Bina Perencanaan Teknis Permukiman Transmigrasi menyatakan siap untuk memberikan bantuan teknis dan dampingan teknis apabila diminta).
- b. Perencanaan permukiman transmigrasi yang terintegrasi dengan permukiman setempat (pendekatan RTUPT) harus mulai diterapkan. Terhadap permukiman transmigrasi yang dibangun dalam skala besar dimana masyarakat sekitar permukiman transmigrasi termasuk kedalam

pembinaan dan pemberdayaan serta dengan komposisi penempatan yang proporsional yaitu 50% penduduk daerah setempat dan 50 % penduduk dari daerah pengirim.

- c. Koordinasi dengan lintas sektor terkait serta pihak swasta untuk pola-pola khusus/pola kemitraan (dalam kaitan ini disampaikan bahwa Dit. Promosi, Investasi dan Kemitraan, menyatakan siap untuk memfasilitasi bila diminta). Namun demikian, kerjasama melalui kemitraan agar benar-benar diyakini memiliki prospek usaha yang jelas dan memberikan keuntungan bagi transmigran maupun investor secara berkelanjutan.

Dalam pelaksanaan fisik permukiman transmigrasi pun tidak terlepas dari permasalahan yang muncul di lapangan, yaitu :

- a. Pembangunan fisik masih ada yang tidak mengacu pada perencanaan (lokasi yang direncanakan dengan lokasi yang dibangun, berbeda). Sehingga lokasi yang telah disepakati dalam KSAD berubah akibat munculnya masalah, dampak dari tidak dipenuhinya 2C dan 4L.
- b. Pembangunan fisik dilakukan bersamaan waktunya dengan perencanaan.
- c. Sistem anggaran masih memberlakukan sistem satu tahun anggaran sehingga mempersulit pelaksanaan fisik. Semestinya untuk pembangunan program transmigrasi, ada perlakuan khusus berkaitan dengan sistem anggaran).

- d. Dalam menyusun jadual penyelesaian pekerjaan seringkali tidak mempertimbangkan hambatan-hambatan sesuai dengan kondisi riil di lapangan. Akibatnya jadual penyelesaian pekerjaan yang telah disepakati bersama antara daerah tujuan dan daerah pengirim, tidak ditepati.
- e. Pernyataan Siap Terima Penempatan (STP) yang belum didukung dengan fakta lapangan.

Upaya ke depan untuk meminimalisir permasalahan dalam pelaksanaan fisik di lapangan, perlu diupayakan hal-hal sebagai berikut :

- a. Pembangunan fisik harus mengacu hasil Perencanaan Teknis (RTUPT/RTSP).
- b. Lokasi yang dibangun sudah harus memenuhi kelayakan program (M1), yaitu sudah memenuhi 2C dan 4L dan disertai dengan data pendukung lain yang bersifat administratif dan disertai dengan Berita Acara bukti penyerahan lahan oleh warga setempat dan ditandatangani oleh seluruh warga. Lokasi yang akan dikerjasamakan harus benar-benar masuk dalam kriteria M1 atau M2 dengan persyaratan yang dapat segera dipenuhi. Namun demikian untuk lokasi yang masih dalam kriteria M2 dan direkomendasikan kebutuhan sarana dan prasarana non standar, ada kemungkinan tidak dapat diprogramkan dengan segera. Lokasi yang berstatus demikian seyogyanya tidak dikerjasamakan terlebih dahulu.
- c. Bersikap realistis dalam penyelesaian pekerjaan dengan mempertimbangkan kendala/hambatan yang akan terjadi. Artinya dalam

menyusun jadual penyelesaian bersama yang mengikat semua pihak, hendaknya diinformasikan pula hambatan-hambatan yang ada sesuai dengan kondisi riil di lapangan. Untuk itu sikap “jangan ada dusta diantara kita” perlu dipedomani bersama. Apabila diperlukan adanya perubahan karena sesuatu hal, maka perubahan jadual terpadu harus dilakukan bersama-sama pula. Karena perubahan yang dilakukan secara sepihak akan menjadi persoalan bagi daerah lain. Utamanya bagi daerah pengirim, perubahan jadual akan berdampak pada jadual pemberangkatan transmigran yang sebagian komponen kegiatannya didanai melalui APBD Kabupaten. Sehingga dikhawatirkan masyarakat melalui DPRD yang telah menyediakan anggarannya akan kecewa, dan pada gilirannya semakin tidak percaya dengan program transmigrasi.

- d. Kriteria STP harus dipahami oleh semua pelaksana pembangunan transmigrasi, agar tidak menjadi masalah pada penerbitan SPP dan penempatannya. Karena sebagaimana disampaikan oleh pejabat di Dinas Provinsi Jawa Tengah bahwa setelah STP terbit dan SPP diluncurkan ke daerah pengirim, kemudian dilakukan cheking ke lokasi dimaksud, ternyata pada beberapa lokasi masih belum betul-betul siap. Masih perlu penyelesaian pembangunan sarana air bersih atau rumah yang dibangun belum seluruhnya siap sesuai jumlah target, dan atau belum selesainya pembangunan fasilitas umum lainnya. Sehingga pemberangkatan transmigran menunggu lokasi benar-benar siap untuk ditempati.

- e. Meningkatkan komunikasi dan informasi antara Kabupaten, Provinsi dan Pusat serta antara Provinsi maupun antar Kabupaten. Informasi yang disampaikan dari daerah tujuan kepada daerah pengirim dan sebaliknya, seyogyanya-pun disampaikan secara obyektif. Agar tidak menimbulkan kesalahpahaman dan kekecewaan dikemudian hari.

Selanjutnya oleh Pusat diinformasikan pula bahwa semua permasalahan tersebut diatas tidak terlepas dari masalah SDM nya, yaitu :

- a. Adanya fenomena yang berkembang saat ini bahwa SDM/aparat di lingkungan pelaksana transmigrasi cenderung kurang termotivasi untuk mengimplementasikan paradigma baru transmigrasi.
- b. Masih adanya anggapan di lingkungan aparat pelaksana transmigrasi bahwa urusan transmigrasi adalah urusan Pusat, segala sesuatunya tergantung dari Pusat, dan kecenderungan sumber pendanaan menjadi permasalahan dalam melaksanakan program transmigrasi di Provinsi dan di Kabupaten.

Oleh karena itu ke depan diupayakan adanya : 1) petunjuk teknis mekanisme pelaksanaan program transmigrasi dari berbagai sumber pendanaan, 2) perlunya pelaksanaan bimbingan teknis yang berkelanjutan kepada pelaksana program transmigrasi di daerah sesuai dengan tupoksi masing-masing.

Memperhatikan permasalahan-permasalahan diatas, maka dapat disimpulkan terjadinya masalah pertanahan dalam penyelenggaraan transmigrasi pada umumnya disebabkan oleh kurangnya diperhatikan syarat *clean* dalam penyediaan tanah. Oleh karena itu ke depan diperlukan hal-hal sebagai berikut :

- a. Pada kondisi demikian semestinya Pusat dapat sedikit “menekan” Kabupaten dan Provinsi daerah tujuan agar lokasi yang diusulkan benar-benar *clean*. “Tekanan” tersebut adalah cukup wajar karena penganggaran yang diperlukan untuk pembangunan transmigrasi masih tergantung pada anggaran Pusat.
- b. Hal lain yang mungkin bisa dilakukan adalah perlunya dibentuk Surat Keputusan Bersama yang melibatkan Depnakertrans, Depdagri dan BPN yang dapat dipedomani bersama dalam menyelesaikan kasus-kasus pertanahan, dorongan dan peran aktif Pemerintah Daerah dalam merealisasikan ini sangat diperlukan.
- c. Faktor kunci yang berpengaruh kuat terhadap tercapai/tidaknya sasaran program adalah kesiapan penyiapan permukiman yang keberhasilannya sangat tergantung dari pihak ketiga, maka untuk meminimalisir permasalahan, sejak proses perencanaan sampai dengan pelaksanaan pembangunan transmigrasi maka persyaratan 2C dan 4L menjadi mutlak dipenuhi, selain juga faktor alam yang harus sudah

diperhitungkan secara cermat, utamanya dalam menyusun jadual terpadu penyelesaian penyiapan permukiman transmigrasi.

- d. Mengkaji secara mendalam terhadap usulan program transmigrasi utamanya di daerah penerima, apakah program transmigrasi masih dibutuhkan di daerahnya. Apabila masih diperlukan maka perlu dipahami paradigma baru transmigrasi dan diimplementasikan, bukan sekedar wacana, serta ada pelibatan masyarakat setempat dalam proses perencanaannya. Sebelum suatu lokasi diusulkan, dikomunikasikan terlebih dahulu dengan masyarakat setempat. Karena pada hakekatnya masyarakat setempatlah yang akan merasakan manfaat. Dengan demikian, keberadaan suatu lokasi atau kawasan permukiman transmigrasi bukan lagi atas keinginan Pejabat Pemerintahan atau elit setempat, tetapi benar-benar karena kebutuhan masyarakat. Namun disadari pula bahwa untuk mengetahui kebutuhan masyarakat memang bukan hal yang mudah, karena masyarakat sendiri kadang-kadang belum tahu persis apa yang dibutuhkan, dan bahkan masih sulit membedakan antara kebutuhan dan keinginan. Menyadari hal itu maka disampaikan bahwa Pusat akan mengembangkan Komunikasi, Informasi dan Edukasi (KIE) secara efektif, agar pada gilirannya masyarakat mampu merumuskan program-program yang diperlukan, sedangkan Pemerintah akan lebih banyak berperan dalam fasilitasi dan pelayanan dengan mengedepankan swadaya masyarakat.

- e. Melaksanakan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan transmigrasi sesuai dengan kriteria yang telah ditetapkan (bukan saatnya lagi “*project oriented*”).
- f. Dalam penyediaan tanah untuk menyelenggaraan transmigrasi apabila syarat *clean* legalitas belum terpenuhi, agar tanah tersebut jangan dipaksakan disusun perencanaan teknis untuk menjadi lokasi permukiman transmigrasi dan jangan ditawarkan kepada daerah pengirim untuk dikerjasamakan..
- g. Pada era demokratisasi dan semakin canggihnya teknologi informasi, masyarakat semakin sadar akan hak-haknya, sehingga nampak adanya kecenderungan bahwa apabila terdapat kekurangan dari Pemerintah, dengan serta merta masyarakat memprotes dan bahkan menuntut. Oleh karena apabila gejala-gejala persoalan dapat dipetakan untuk kemudian disepakati strategi dan langkah-langkah untuk mengantisipasi. Dengan demikian langkah-langkah mendadak dengan ongkos sosial ekonominya mahal, akan dapat dihindari di kemudian hari. Disampaikan pula bahwa Pusat sudah merasa sangat lelah dengan pekerjaan yang hanya seperti “pemadam kebakaran”, karena tidak tahu gejalanya tetapi tiba-tiba harus menyelesaikan permasalahan.

Memperhatikan permasalahan-permasalahan diatas, Pusat menyatakan bahwa terhadap lokasi yang masih dalam masa pembinaan

maupun yang telah diserahkan dan menjadi desa definitif, Depnakertrans secara moral masih ikut bertanggung jawab.

Selanjutnya pada tataran penerapan KSAD, maka efektivitas, kemanfaatan dan keberlanjutan kerjasama antar daerah Kabupaten/Kota dapat dilakukan dengan membentuk basis kerjasama yang kuat. Dalam konteks memperkuat basis kerjasama antar pemerintah daerah ini, sebagaimana dikemukakan oleh Keban (dalam Kerjasama Antar Pemerintah Daerah Dalam Era Otonomi: Isu Strategis, Bentuk dan Prinsip), ada beberapa agenda praktis yang dapat dilakukan pemerintah di masa mendatang.

Pertama, mengidentifikasi kebutuhan akan bidang-bidang kerjasama atau kemitraan antar Kabupaten/Kota dalam Provinsi. Untuk itu perlu dilakukan beberapa kegiatan utama sebagai berikut :

- a. Mencari data dan informasi yang berkaitan dengan masalah-masalah kerjasama atau kemitraan antar daerah.
- b. Membahas secara mendalam masalah-masalah tersebut dalam suatu dialog terbuka untuk memperoleh gambaran tentang untung-ruginya memecahkan masalah tersebut melalui kerjasama atau kemitraan antar Kabupaten/Kota.
- c. Menetapkan atau memutuskan masalah yang harus ditangani melalui kerjasama atau kemitraan antar Kabupaten/Kota.

Kedua, mengukur tingkat kemampuan Provinsi dalam menangani kerjasama atau kemitraan antar Kabupaten/Kota dalam wilayahnya. Untuk mendapatkan gambaran yang obyektif tentang kemampuan suatu Provinsi dalam memfasilitasi kerjasama antar Kabupaten/Kota maka dibutuhkan kegiatan-kegiatan sebagai berikut :

1. Mencari data dan informasi tentang kemampuan dan pengalaman Provinsi dalam pengembangan kerjasama atau kemitraan tersebut.
2. Menilai kemampuan dan pengalaman mereka dalam menangani kerjasama atau kemitraan tersebut.
3. Merekomendasikan apakah mereka memerlukan suatu pelatihan dan fasilitasi khusus.

Ketiga, menyusun suatu bentuk desain training khusus dalam membantu Provinsi untuk memfasilitasi kerjasama antar Kabupaten/Kota dalam wilayahnya. Training tersebut secara khusus diarahkan pada peningkatan kemampuan teknis fasilitasi kerjasama atau kemitraan dengan basis yang kuat, disamping kemampuan-kemampuan praktis lainnya.

Dan Keempat, struktur, fungsi dan kemampuan unit-unit institusi Provinsi itu sendiri harus disesuaikan dengan peran kerjasama tersebut. Dinas Provinsi didesain dengan memperhitungkan peran tersebut. Dengan peningkatan peran dan kemampuan tersebut, diharapkan hubungan kohesif antar pemerintah daerah (Kota dan Kabupaten) di setiap Provinsi di tanah air

menjadi semakin tinggi dan setiap provinsi dapat memainkan peran tersebut secara efektif.

Memperhatikan pemikiran Keban tersebut dan sesuai dengan hasil analisis peneliti berdasarkan pengamatan baik terhadap catatan hasil wawancara, maupun data-data sekunder yang diperoleh, maka belum dapat disimpulkan bahwa penyelenggaraan transmigrasi melalui model KSAD dinilai tidak berhasil. Karena prinsip dasar yang menjadi pedoman KSAD, belum sepenuhnya dan belum seluruhnya dilaksanakan oleh para penyelenggara program transmigrasi. Yang perlu dan bisa dilakukan adalah kemauan bersama pihak-pihak terkait untuk melaksanakan secara konsisten dan transparan dalam mempedomani seluruh prinsip dasar KSAD, tidak hanya sepotong-sepotong sebagaimana yang selama ini telah dilaksanakan. Maka tugas Depnakertrans-lah untuk memotivasi atau bila perlu dengan kewenangan yang dimiliki dapat menekan para penyelenggara program transmigrasi untuk melaksanakan prinsip KSAD secara konsisten dan utuh. Prinsip-prinsip dasar KSAD tersebut, yaitu :

1. Kerjasama dapat dilaksanakan antar Pemerintah daerah Provinsi dengan melibatkan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota atau antar Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang difasilitasi oleh Pemerintah Daerah provinsi.
2. Kerjasama dilaksanakan pada lokasi yang sudah pasti dan memenuhi kriteria yang ditetapkan oleh Depnakertans dengan komposisi

penempatan Transmigrasi Penduduk Asal (TPA)-Transmigrasi Penduduk Setempat (TPS) yang definitif.

3. Pemda Penerima dan Pemda Pengirim menetapkan dan menyepakati :
 - a. Kriteria kompetensi calon transmigran yang diperlukan secara jelas sesuai dengan kebutuhan untuk mengembangkan potensi yang tersedia, mengacu kriteria yang ditetapkan Depnakertrans.
 - b. Kriteria penyiapan lokasi permukiman yang dikerjasamakan dengan mengacu kepada kriteria yang ditetapkan oleh Depnakertrans.
 - c. Pemda pengirim wajib menyesuaikan kompetensi calon transmigran melalui pelatihan sesuai dengan kriteria yang ditetapkan oleh Depnakertrans.
 - d. Pemda penerima dapat menolak calon transmigran yang tidak sesuai dengan kriteria kompetensi yang telah disepakati.
 - e. Pemda penerima wajib menyiapkan lokasi atau kawasan permukiman sesuai dengan kriteria yang telah disepakati.
 - f. Dukungan dana yang diperlukan untuk proses penyiapan permukiman, fasilitasi perpindahan dan penempatan, serta pemberdayaan usaha ekonomi dan sosial budaya menjadi tanggung jawab Pemda yang bekerjasama.
 - g. Pemerintah (Depnakertrans) dapat memberikan fasilitasi pembiayaan yang diperlukan melalui mekanisme dana dekonsentrasi dengan ketentuan sebagai berikut :

- a. Dana dekonsentrasi merupakan suplemen untuk memenuhi kekurangan yang belum mampu dibiayai oleh masyarakat bersama Pemerintah Daerah masing-masing.
 - b. Dana dekonsentrasi hanya dialokasikan untuk mendukung kerjasama yang telah disepakati oleh Pemerintah Daerah Penerima dan Pengirim.
 - c. Alokasi dana dekonsentrasi tidak diberlakukan standar, tetapi sesuai dengan kebutuhan nyata di lapangan.
4. Kerjasama dilaksanakan dengan pembagian tugas dan tanggung jawab secara jelas dan rinci dengan jadual pelaksanaan yang disepakati, sesuai dengan kondisi obyektif lokasi atau kawasan permukiman yang dikerjasamakan dan kemampuan masing-masing daerah.
 5. Segala bentuk perubahan kriteria, komposisi, jadual, serta tanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan kerjasama hanya dapat dilaksanakan atas persetujuan pihak-pihak yang melaksanakan kerjasama.

Namun demikian menurut peneliti, secara teknis dalam upaya meningkatkan efektivitas penerapan KSAD diperlukan beberapa masukan (yang dikemas sesuai tahapan penerapannya) sebagai berikut:

Tahapan Perancangan Kerjasama :

Untuk mempersiapkan kerjasama program ketransmigrasian, daerah pengirim melakukan kegiatan:

1. Persiapan sebelum merancang suatu kerjasama, dengan memperhatikan pula: 1) Adanya kebutuhan untuk mengatasi persoalan akibat keterbatasan Pemerintah dalam menyediakan peluang tempat tinggal, peluang berusaha, dan kesempatan bekerja bagi penduduknya, 2) kemampuan dukungan anggaran yang bersumber dari dana APBD untuk mendukung perpindahan transmigrasi, 3) Ketersediaan, kemauan, dan kemampuan masyarakat untuk bertransmigrasi, 4) kualifikasi kompetensi penduduk yang memungkinkan bertransmigrasi, 5) kemungkinan adanya peluang pengembangan kerjasama bidang pembangunan lainnya, setelah kerjasama ketransmigrasian.
2. Melakukan identifikasi potensi masyarakat yang memungkinkan untuk melakukan perpindahan melalui transmigrasi. Potensi masyarakat tersebut disegmentasikan berdasarkan : 1) Profesi atau latar belakang pekerjaan berdasarkan kompetensi, 2) Jumlah animo masyarakat untuk bertransmigrasi, 3) sebaran tempat tinggal penduduk yang memerlukan transmigrasi sebagai solusi untuk mengatasi persoalan yang dihadapi, 4) lokasi atau daerah tujuan transmigrasi yang diminati serta alasan yang melatarbelakangi pilihannya, 5) latar belakang sosial dan budaya masyarakat.
3. Berdasarkan hasil identifikasi potensi masyarakat untuk bertransmigrasi tersebut, dirumuskan kriteria daerah tujuan yang tidak mendasarkan pada subyektif aparaturnya pelaksana, melainkan mendasarkan pada prinsip

:1) Kesesuaian latar belakang sosial dan budaya antara masyarakat yang akan pindah dan masyarakat daerah tujuan, 2) kesesuaian antara profesi dan kompetensi yang dimiliki dengan kompetensi yang dibutuhkan untuk mengembangkan potensi yang tersedia di daerah tujuan.

Tahap Pelaksanaan Kerjasama :

Pada tahapan pelaksanaan kerjasama, Pemerintah daerah pengirim perlu melakukan rintisan kerjasama antar daerah sebagai berikut :

1. Penjajagan kerjasama.

Berdasarkan data dan informasi dari hasil identifikasi terhadap potensi dan kebutuhan daerah dan masyarakatnya, Pemerintah Daerah melakukan proses penjajagan kerjasama dengan Pemerintah daerah lainnya, dengan memperhatikan beberapa kondisi sebagai berikut, agar tidak terjadi hal-hal yang tidak diinginkan dikemudian hari, yaitu :

- a). Proses penyusunan kerjasama sejak dari penjajagan, menyusun dan membahas naskah kerjasama, penandatanganan naskah kerjasama dilakukan pada T-2 atau paling tidak dilakukan pada T-1 secara efektif. Atau dapat pula dilakukan penjajagan pada T-2, penyusunan dan pembahasan dan penandatanganan naskah kerjasama pada T-1. Hal ini dimaksudkan agar kepastian program sudah didapatkan pada T-1. Sehingga pengusulan sharing anggaran sesuai tugas dan tanggung jawab masing-masing, dapat dilakukan tepat pada waktunya baik melalui APBN maupun APBD.

- b). Pembahasan naskah kerjasama dilakukan sebelum pelaksanaan penandatanganan, dan dibahas dalam satu meja antara unsur Pemerintah Kab. Pengirim calon transmigran, unsur Pemerintah Kab. Daerah tujuan, dan difasilitasi Prov. Masing-masing, serta Pemerintah Pusat sebagai mediator. Dengan demikian isi kandungan yang tercantum didalam naskah kerjasama sesuai dengan karakteristik dan kemampuan masing-masing daerah, sudah disepakati bersama pihak-pihak terkait sebelum naskah tersebut ditandatangani.
- c) Substansi pokok yang tertuang dalam naskah kerjasama perlu dijabarkan secara jelas dan gamblang. Hal ini untuk menghindari adanya persepsi yang berbeda di kedua pihak.

2. Penyusunan naskah kerjasama.

- a. Bentuk produk hukum kerjasama yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten adalah Perjanjian Kerjasama yang merupakan tindak lanjut dari bentuk produk hukum di tingkat pemerintah Provinsi yaitu Kesepakatan Bersama, yang memuat substansi pokok :
 - 1) Maksud dan tujuan kerjasama
 - 2) Ruang lingkup kerjasama
 - 3) Tugas dan tanggung jawab masing-masing pihak yang bekerjasama meliputi lingkup kegiatan dan pembiayaannya.
 - 4) Lokasi/daerah yang menjadi obyek kerjasama.

- 5) Kompetensi calon transmigran.
- 6) Komposisi penempatan transmigran.
- 7) Jangka waktu pelaksanaan kerjasama
- 8) Sanksi dan penyelesaian perselisihan yang dianggap perlu.

Pada poin keempat dan ketujuh, biasanya hanya disebutkan nama lokasi yang dikerjasamakan dengan jangka waktu satu tahun anggaran. Sehingga akan lebih efektif apabila dalam klausul tersebut disebutkan lokasi-lokasi yang direncanakan diperuntukkan sebagai lokasi transmigrasi sesuai dengan Renstra Dinas daerah penerima lima tahun kedepan, dengan tahun pertama lokasi yang disebut adalah lokasi yang dibangun pada tahun mulai kerjasama. Dengan demikian jangka waktu kerjasama yang disebutkan adalah lima tahun, dan biaya yang telah dikeluarkan untuk kerjasama tersebut dapat dimanfaatkan selama lima tahun.

- b. Pembahasan naskah kerjasama akan efektif apabila dilakukan sebelum pelaksanaan penandatanganan, yaitu pada T-1 dan dibahas dalam satu meja antara unsur Pemerintah Kab. Pengirim calon transmigran, unsur Pemerintah Kab. Daerah tujuan, dan difasilitasi Prov. masing-masing, serta Pemerintah Pusat sebagai mediator. Dengan demikian isi kandungan yang tercantum didalam naskah kerjasama sesuai dengan karakteristik masing-masing daerah, sudah disepakati bersama pihak-pihak terkait sebelum naskah tersebut

ditandatangani serta adanya kepastian kegiatan dan sumber pembiayannya.

c. Dalam menyusun Perjanjian Kerjasama didahului langkah-langkah sebagai berikut :

- 1) Masing-masing Pemerintah Daerah menentukan kegiatan yang akan dilaksanakan dan menghitung kebutuhan untuk mendukung pelaksanaan program kerjasama berdasarkan kondisi obyektif potensi sumberdaya yang dimiliki.
- 2) Apabila diperlukan, sesuai dengan sistem dan mekanisme yang berlaku di daerah, rumusan kegiatan dan perhitungan kebutuhan dapat dikonsultasikan atau dibahas bersama pihak legislatif.
- 3) Rumusan kegiatan dan perhitungan kebutuhan tersebut dikomunikasikan secara timbal balik sekaligus menentukan jenis dan besaran kegiatan termasuk kemampuan dana yang dimiliki masing-masing daerah untuk mendukung kerjasama tersebut.

Apabila kegiatan tersebut dilakukan, maka akan dapat diperoleh adanya kepastian program/kegiatan dan dukungan anggarannya pada T-1. Kondisi demikian akan sangat efektif dalam pencapaian sasaran programnya.

3. Penyusunan program.

Hasil kesepakatan kerjasama yang telah dituangkan ke dalam naskah Perjanjian Kerjasama dijadikan dasar penyusunan program tahunan

daerah. Menyusun perencanaan program transmigrasi secara terpadu sesuai dengan potensi dan aspirasi masyarakat masing-masing, serta melaksanakan program aksi secara terpadu yang lebih pasti.

Memperhatikan penyelenggaraan program transmigrasi masih sangat bergantung pada dana APBN. Sehingga tahapan proses pengusulannya seharusnya ditaati. Proses pengusulan dan penetapan program yang memerlukan dukungan APBN Depnakertrans adalah sebagai berikut :

- a. Pemerintah Daerah Kab/Kota mengusulkan program kerjasama yang telah disepakati dan memerlukan dukungan APBN Depnakertrans kepada Gubernur.
- b. Pemerintah daerah Provinsi melakukan sinkronisasi terhadap usulan yang diajukan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota berdasarkan pertimbangan pembangunan wilayah provinsi dan mengusulkan kepada Menakertrans.
- c. Depnakertrans melakukan penilaian dan sinkronisasi terhadap usulan program transmigrasi yang memerlukan dukungan APBN Depnakertrans yang diajukan oleh Gubernur berdasarkan kriteria kelayakan program, ketersediaan anggaran dan kontribusinya terhadap kepentingan pembangunan nasional.

Tahapan Mekanisme:

1. Hubungan antara Pusat, Provinsi dan Kabupaten.

- a. Masing-masing daerah kab/Kota dapat duduk sejajar dalam posisi masing-masing sebagai daerah otonom,
- b. Kerjasama yang didasarkan pada prinsip saling ketergantungan secara positif dan saling menguntungkan,
- c. Daerah provinsi dapat secara optimal memerankan diri sebagai fasilitator, pembina dan pengawas pelaksanaan di daerahnya,
- d. Pemerintah pusat dapat memerankan diri secara optimal sebagai motivator, mediator, fasilitator dan regulator.
- e. Saling mengisi kekurangan dan memberikan kelebihanannya masing-masing,
- f. Harus ada keterikatan masing-masing pihak terhadap perjanjian yang telah disepakati.
- g. Kerjasama harus dibangun diatas rasa saling percaya, saling menghargai, saling memahami dan manfaat yang dapat diambil kedua belah pihak.
- h. Penerapan mekanisme KSAD dengan sistem klaster, yaitu alokasi program yang diberikan minimal 25 KK tiap Kabupaten dan adanya pembagian tanggung jawab pembiayaan yang jelas dan disepakati pada awal KSAD. Sebagai contoh sistem klaster adalah:
 - 1) Program penempatan transmigran di Kab. Bungo Prov. Jambi sebanyak 250 KK dengan alokasi asal calon transmigran :
 - TPS (Transmigran asal Penduduk Setempat) 125 KK

- TPA (Transmigran Penduduk dari daerah Asal) 125 KK, dengan alokasi :

- Prov. Jawa Tengah 50 KK (Kab. Temanggung 25 KK, Kab. Kebumen 25 KK),
- Prov. Jawa Barat 50 KK (Kab. Ciamis 25 KK, Kab. Bogor 25 KK),
- DI Yogyakarta 25 KK (Kab. Gunung Kidul).
- Alokasi program yang selama ini berjalan masih kental dengan nuansa bagi sama rata, pada beberapa kabupaten terpaksa hanya memperoleh program 10 KK.

2) KSAD dibuat dalam satu kesatuan yaitu Kab. Bungo dengan Kab. Kebumen, Kab. Temanggung, Kab. Ciamis, Kab. Bogor dan Kab. Gunung Kidul. Menurut hemat peneliti di dibandingkan dengan yang sudah berjalan, sistem ini lebih efisien, karena satu naskah kerjasama untuk beberapa Kab. pengirim. Yang sudah berjalan adalah, satu naskah kerjasama hanya untuk satu kab. meski hanya 10 KK yang dikerjasamakan.

3) Masukan contoh kerangka pembagian tanggung jawab pembiayaan Kerjasama Ketrasmigrasian sistem klaster, adalah sebagai berikut :

Tabel IV.17 : Kerangka Pembagian Tanggung Jawab
Pembiayaan Kerjasama Ketrasmigrasian Sistem Klaster

Kegiatan	Biaya	APBD Kab. Asal	APBD Kab. Tujn	APBD Prov. Asal	APBD Prov. Tujn	APBN	Trans	Swasta
Peren- canaan	2	V	V	O	O	V	O	O
Pemb.Per- mukiman	5	V	V	O	V	V	O	O
Fas.Perpin- dahan dan penempatan	1	V	O	V	O	V	V	O
Pembinaan	4	V	V	O	V	V	V	V
Jumlah	12							

Yang dimaksud APBD Kab. Asal yaitu APBD yang disediakan oleh Kab. Temanggung, Kab. Kebumen, Kab. Ciamis, Kab. Bogor dan Kab. Gunung Kidul, untuk membantu membiayai kegiatan perencanaan di daerah pengirim/asal, sebagian komponen kegiatan pembangunan permukiman transmigrasi yang akan ditempati transmigran yang berasal dari daerahnya (misalnya berupa pembuatan RTSP atau *redesign* RTSP yang sudah ada), fasilitasi perpindahan dapat berupa biaya angkutan transmigran dan barang bawaannya sejak dari titik kumpul di desanya sampai dengan di transito embarkasi, dan kontribusi pada kegiatan pembinaan setelah penempatan di lokasi penempatan perlu pula dibantu oleh Kab. daerah pengirim sebagai bukti adanya ikatan tanggung jawab secara moral terhadap peningkatan kesejahteraan warganya. Namun demikian jenis bantuan tersebut harus disesuaikan dan disepakati bersama oleh semua Kab. pengirim. Sehingga tidak menimbulkan kecemburuan diantara transmigran itu sendiri, yang kontribusi tersebut tentunya telah disesuaikan dengan kemampuan daerah masing-masing.

Demikian pula Kab. Bungo sebagai daerah penerima transmigran diharapkan melalui APBDnya dapat membantu komponen kegiatan pada proses perencanaan, pembangunan

permukiman dan pembinaan yang merupakan salah satu kewajiban sebagai daerah penerima transmigran, yang disesuaikan dengan kemampuan APBD Kab. Bungo.

Pemerintah Provinsi daerah asal/pengirim transmigran dalam hal ini Prov. Jawa Tengah, Jawa Barat dan DIY, diharapkan melalui APBD masing-masing dapat mengalokasikan anggaran untuk membiayai komponen kegiatan dalam rangka memfasilitasi perpindahan dan penempatan transmigran, misalnya berupa biaya pengurusan KSAD, bantuan modal usaha atau modal koperasi, dan cheking ke lokasi sebelum pemberangkatan transmigran, dan lain-lain yang disesuaikan dengan kebutuhan dan kemampuan daerah masing-masing.

Pemerintah Provinsi daerah tujuan dalam hal ini Prov. Jambi, diharapkan melalui APBDnya dapat mengalokasikan anggaran untuk membiayai komponen kegiatan dalam rangka pembangunan permukiman transmigrasi dan pada masa pembinaan, misalnya berupa biaya penyusunan RTSP atau *redesign* RTSP yang sudah lama, biaya pengurusan KSAD, pembinaan koperasi, pembinaan sosial budaya, dan lain-lain yang disesuaikan dengan kondisi dan kemampuan daerah masing-masing.

Apabila dari seluruh komponen kegiatan sejak dari perencanaan sampai dengan pembinaan masih ada kegiatan yang

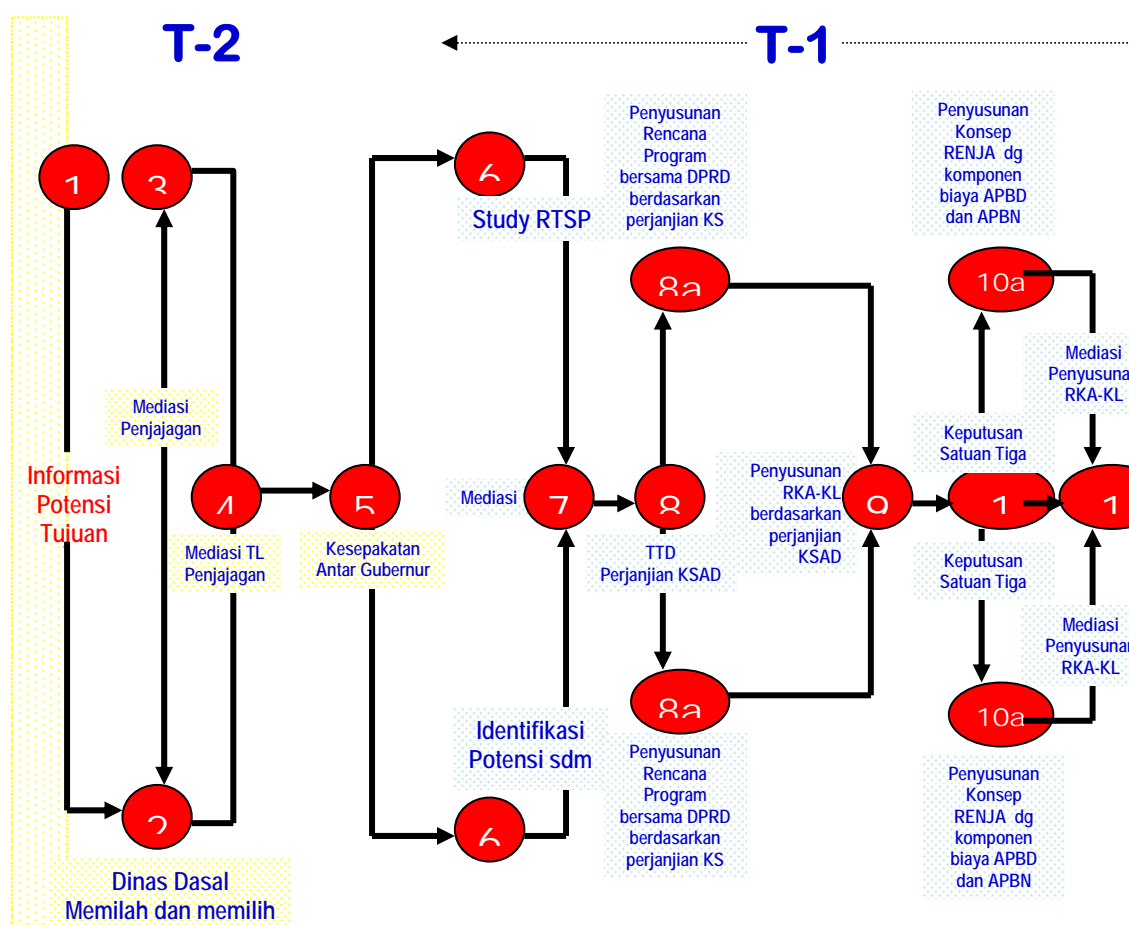
belum terdani, maka dibebankan pada APBN. Dan biasanya sebagaimana tahun-tahun sebelumnya, mengingat keterbatasan kemampuan APBD masing-masing daerah maka sebagian besar komponen kegiatan dibiayai oleh APBN yang dialokasikan ke Provinsi daerah penerima dan daerah pengirim serta Kab. penerima sebagai dana Tugas Pembantuan atau berupa Dekonsentrasi.

Guna lebih memotivasi dan lebih meningkatkan jiwa *survival* transmigran di lokasi, maka seyogyanya transmigranpun menyediakan biaya minimal modal untuk meningkatkan usahanya di lokasi transmigrasi.

Sektor swasta dapat pula dijalin kerjasamanya pada masa pembinaan transmigran di lokasi transmigrasi, utamanya guna meningkatkan usaha dan perekonomian transmigran. Jalinan kerjasama dengan swasta dan jenis usaha yang akan dikembangkan bersama transmigran semestinya sudah dirancang pada saat perencanaan yang didahului dengan adanya penelitian dan pengembangan. Sehingga dapat memberikan arah pengembangan yang tepat di lokasi. Dalam konteks ini, maka jejaring penelitian, pengembangan, dan informasi ketransmigrasian perlu dikembangkan agar dapat memberikan kontribusi yang lebih besar bagi pembangunan lokasi dan pada gilirannya dapat memberikan kontribusi bagi pembangunan daerah.

Selanjutnya proses penyusunan program berdasarkan mekanisme KSAD dimaksud dapat ditampilkan pada bagan dibawah ini

PROSES PENYUSUNAN PROGRAM MELALUI MEKANISME KSAD



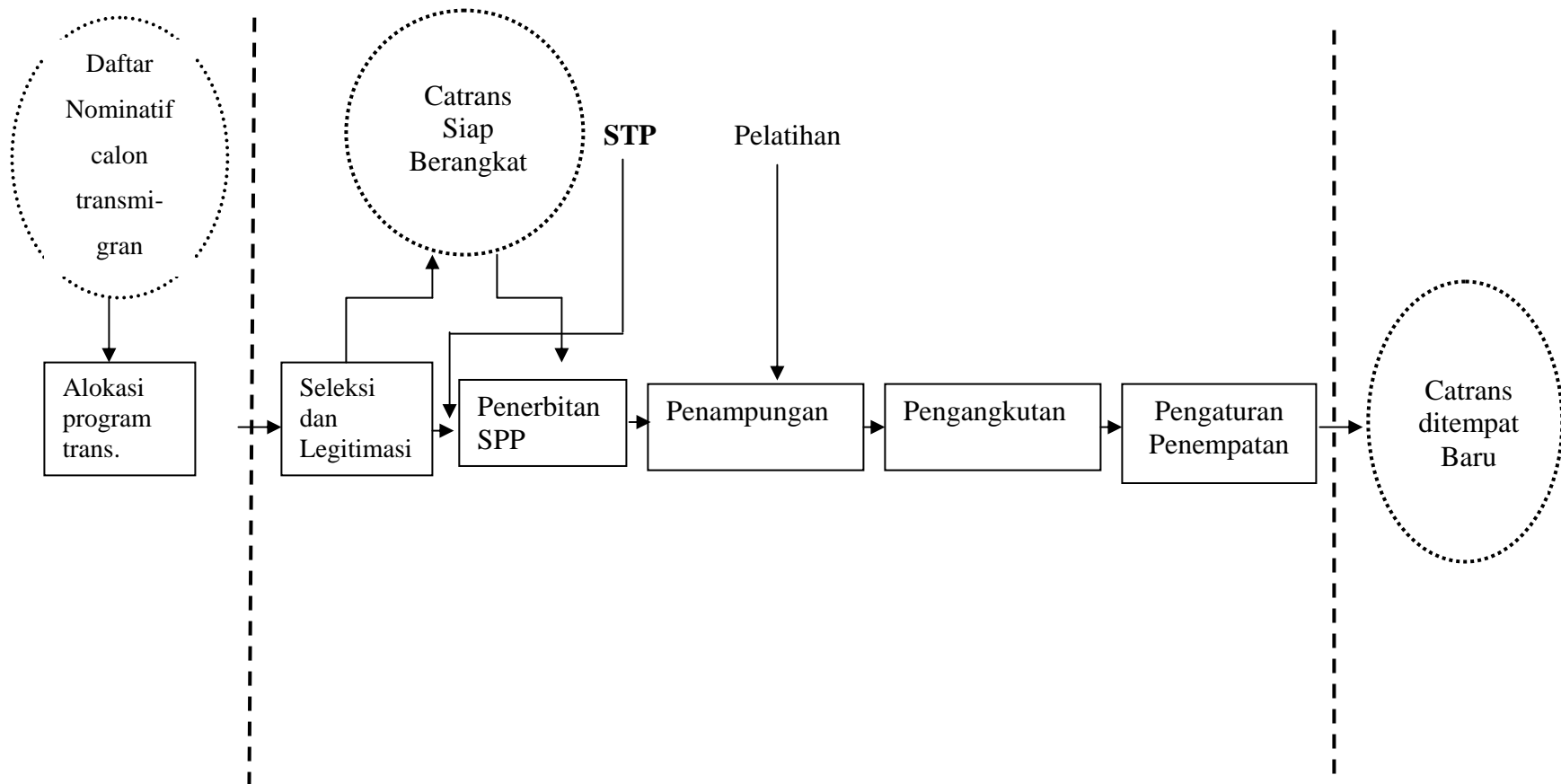
2. Evaluasi.

Evaluasi yang dilakukan hendaknya ditujukan untuk menilai dan menganalisa penyelenggaraan kerjasama dengan antar daerah dengan berpegang pada kebijakan, pedoman dan kesepakatan sesuai naskah kerjasama yang telah ditetapkan. Penilaian berdasarkan aspek kebijakan ketransmigrasian dan pedoman kerjasama antar daerah yang diarahkan pada :

- a. Kesesuaian dengan kepentingan dan kebutuhan daerah dan masyarakat setempat.
- b. Efektivitas keberlakuan pedoman kerjasama antar daerah pembangunan ketransmigrasian yang telah ditetapkan Pusat.
- c. Penilaian berdasarkan naskah perjanjian kerjasama diarahkan pada:
 - 1) Pelaksanaan teknis kerjasama sesuai dengan jenis kegiatan yang menjadi tanggung jawab masing-masing Pemerintah daerah yang melakukan kerjasama, 2) ketepatan waktu penyelesaian kegiatan, 3) pemanfaatan anggaran.
- d. Kegiatan evaluasi dilaksanakan secara terus menerus sesuai tahapan kegiatan seperti yang diatur dalam naskah kerjasama.
- e. Kegiatan evaluasi dilaksanakan secara berjenjang dari tingkat Kabupaten sampai dengan Provinsi.

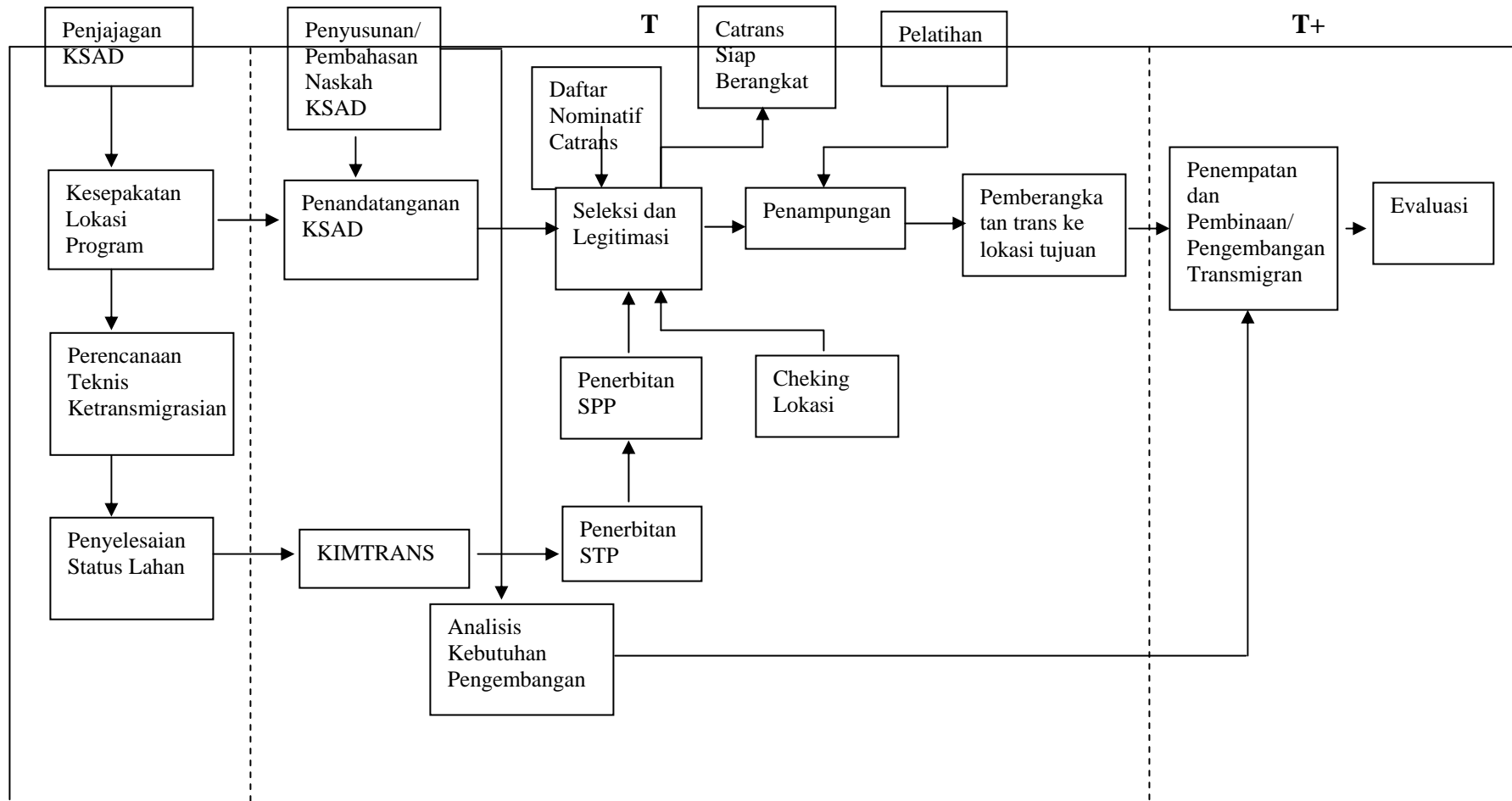
Apabila diwujudkan dalam bagan, maka diskripsi masukan/input guna mendorong keberhasilan penyelenggaraan program transmigrasi melalui model KSAD adalah sebagai berikut ;

**Bagan IV.1 : Alur Kegiatan Pengarahan dan Pemindahan
Transmigrasi di Kab.Temanggung.**

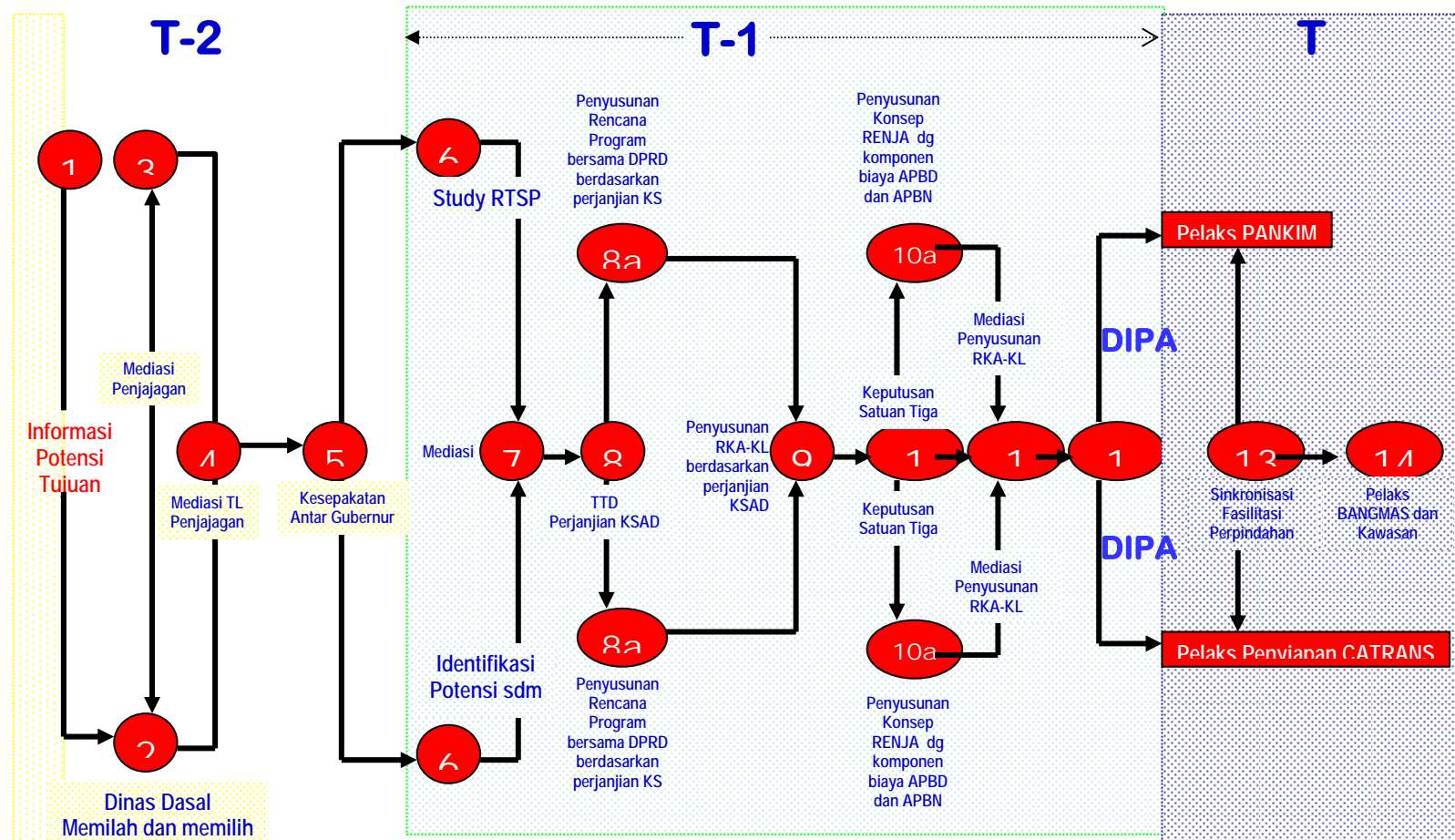


Bagan IV.2

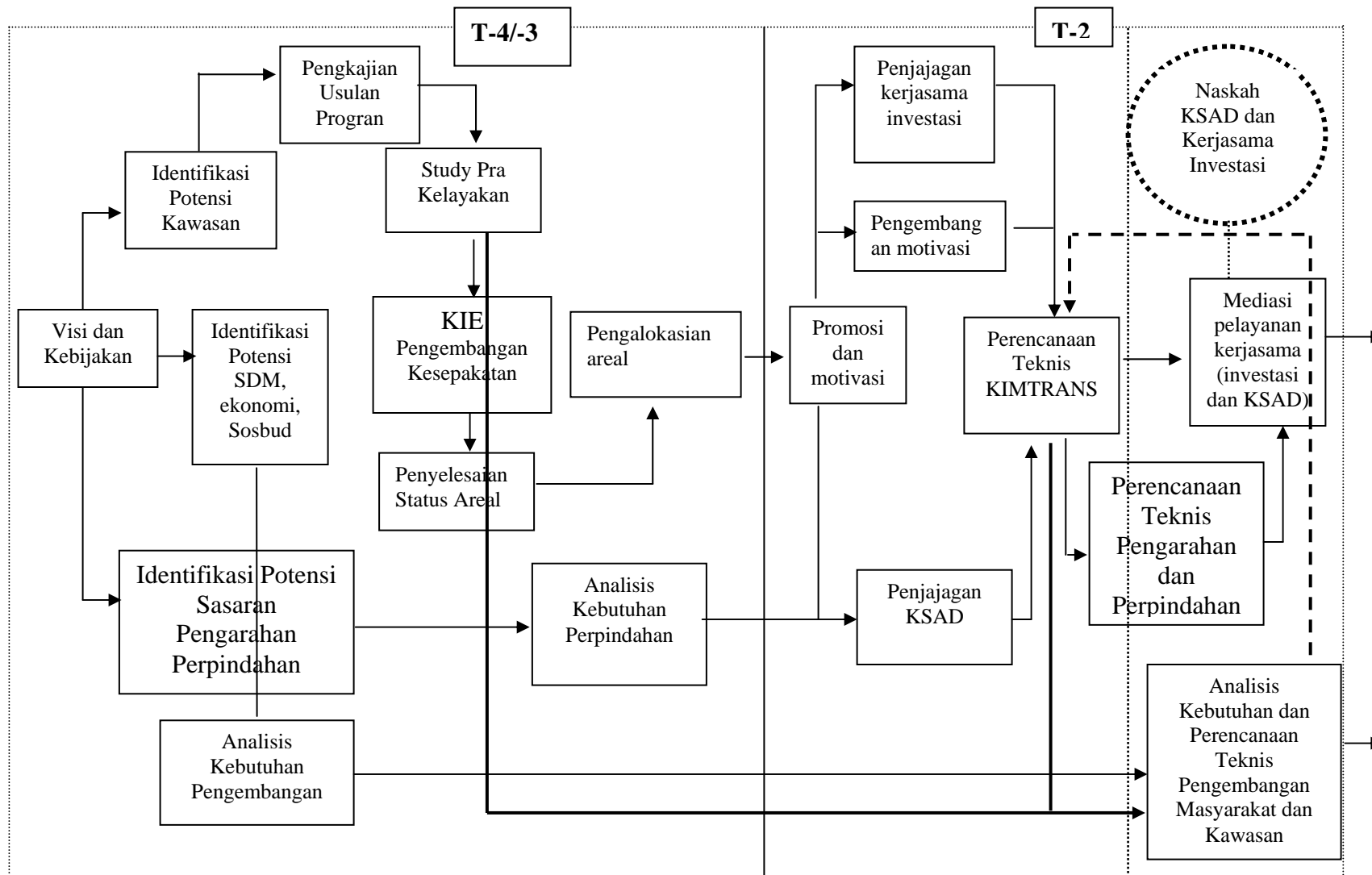
: Penyelenggaraan program transmigrasi di Kab. Temanggung melalui model KSAD



PROSES PENYUSUNAN PROGRAM PTB MELALUI MEKANISME KSAD



Bagan IV.5 : Alur Kegiatan Pengarahannya dan Pemindahan Transmigrasi Berdasarkan Konsep KSAD.



BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Sebagai salah satu bentuk pelaksanaan amanat konstitusi, hingga kini pemerintah masih berkepentingan untuk menempatkan transmigrasi sebagai salah satu model pembangunan. Hal ini berarti bahwa transmigrasi masih dipandang relevan sebagai suatu pendekatan pembangunan guna mencapai tujuan kesejahteraan, pemerataan pembangunan daerah, serta perekat persatuan dan kesatuan bangsa. Transmigrasi juga dipandang masih relevan sebagai salah satu bentuk perlindungan dan pemenuhan hak-hak dasar manusia, yaitu perlindungan negara atas hak-hak warga (negara) untuk berpindah dan menetap di dalam batas-batas wilayah negara. Oleh karena itu Pemerintah tetap memberikan imperatif dan dukungan kepada pemerintah provinsi dan atau kabupaten/kota untuk menyelenggarakan transmigrasi, sepanjang tersedia sumber-sumber daya yang mendukungnya. Untuk itu kebijakan penyelenggaraan transmigrasi perlu diperbaharui dan disesuaikan dengan kecenderungan perubahan yang terjadi akhir-akhir ini.

Reformasi politik dan perubahan tata pemerintahan, telah berdampak besar bagi cara pandang pembangunan transmigrasi. Salah satunya adalah munculnya apa yang disebut sebagai paradigma baru transmigrasi. Melalui paradigma baru, beberapa konsep dalam penyelenggaraan transmigrasi

mengalami perubahan. Secara menyeluruh dapat disebutkan bahwa perubahan tersebut adalah : 1) Perubahan konsep Unit Permukiman Transmigrasi (UPT) yang berciri eksklusif menjadi kawasan transmigrasi yang lebih berciri inklusif, 2) perubahan konsep pembinaan transmigran yang berciri *top down* menjadi pemberdayaan masyarakat binaan yang berciri partisipatif dan *bottom up*, 3) perubahan konsep pengurangan kepadatan demografis menjadi pengembangan wilayah dan pembentukan pusat-pusat pertumbuhan, 4) perubahan dari orientasi target penempatan (*supply side*) menjadi pemenuhan kebutuhan pembangunan daerah (*demand side*). Implikasi yang ditimbulkan dari program transmigrasi bukan hanya bersifat demografis (penambahan penduduk di suatu daerah) tetapi jauh lebih luas. Dengan demikian transmigrasi sebenarnya telah menjadi pendekatan pembangunan dengan spektrum implikasi yang sangat luas, dari penyediaan lapangan (kesempatan) kerja bagi penduduk miskin, pelaksanaan *landreform* (redistribusi lahan), ekstensifikasi pertanian, hingga penambahan infrastruktur yang cukup berarti dalam konteks pembangunan daerah.

Pencermatan terhadap hasil evaluasi penyelenggaraan program transmigrasi di Kab. Temanggung sebagaimana telah diurai pada bab IV, dapat dipahami bahwa penerapan model KSAD, yang bertujuan untuk mendapatkan adanya jaminan kepastian program, adanya kesepakatan upaya-upaya peningkatan penyelenggaraan program transmigrasi sejak dari perencanaan, penyiapan permukiman, sampai dengan pembinaan terhadap

transmigran; masih belum serta merta memberikan perubahan pada praktek perencanaan dan pelaksanaan program di lapangan.

Dalam praktek perencanaan, program transmigrasi sudah nampak adanya perbedaan dengan proses perencanaan pada era sebelum penerapan KSAD. Sebagai implikasi dari sistem pemerintahan yang sentralistik, kebijakan transmigrasi yang semula berciri terpusat dengan pendekatan perencanaan *top-down* dan standar. Setelah reformasi bergulir, kebijakan yang berciri sentralistik dan *top-down* menjadi tidak relevan, dan karena itu telah dilakukan perubahan sesuai asas otonomi dan desentralisasi.

Didukung dengan diperolehnya data bahwa mekanisme dan input-input yang diberikan pada penyelenggaraan perpindahan transmigran masih belum ada perubahan. Pemberian pelatihan terhadap calon transmigranpun masih nampak kurang mendapatkan perhatian yang cukup serius. Hal ini ditandai dengan pelaksanaan pelatihan yang per tahun hanya melatih 60 % dari program perpindahan transmigran, yang semestinya apabila memenuhi klausul mengenai kualifikasi transmigran, maka semua calon transmigran seharusnya mengikuti program pelatihan guna memiliki kualifikasi sebagaimana dibutuhkan di lokasi.

Mencermati proses pelaksanaan kerjasama di Kab. Temanggung, maka dapat diketahui bahwa proses penyusunan kerjasama di Kab. Temanggung sebagaimana data yang telah ditampilkan pada tabel IV.8, bahwa pelaksanaan penyusunan dan penandatanganan naskah kerjasama, semuanya disusun dan

ditandatangani pada tahun yang sama. Sedangkan kerjasama direalisasikan pada tahun berjalan dan pada tahun berikutnya. Kondisi ini menunjukkan bahwa kemanfaatan kerjasama sebagaimana yang dimaksud dalam pedoman KSAD dalam perencanaan program transmigrasi, menjadi kurang maksimal. Sehingga terkesan bahwa kerjasama tersebut hanya untuk melegitimasi syarat-syarat adanya KSAD.

Di sisi lain apabila kita cermati informasi yang diperoleh dari masyarakat transmigran Kab. Temanggung, bahwa penyelenggaraan transmigrasi melalui model KSAD maupun model penyelenggaraan sebelumnya, mereka tidak terlalu mengetahui. Artinya proses penyelenggaraan perpindahan transmigrasi sejak masa penyuluhan sampai dengan pemindahan ke lokasi tujuan tidak ada perbedaan atau tidak nampak adanya peningkatan kualitas penyelenggaraannya. Hal ini mungkin tidak dapat dirasakan dari aspek pelayanan perpindahan, atau memang sama pelayanan yang diberikan baik sebelum maupun sesudah era KSAD. Bagi masyarakat calon transmigran, nampaknya lebih mementingkan adanya kepastian informasi dan waktu pemindahan sesuai dengan yang diharapkan, serta kondisi lokasi tujuan dan upayanya dalam meningkatkan penghidupan yang lebih baik.

Oleh karena itu dalam menggalang kerjasama, perlu diperhatikan adanya upaya pembangunan kawasan transmigrasi tidak hanya diarahkan

untuk mempercepat perkembangan permukiman yang sudah ada; akan tetapi juga diarahkan untuk membangun desa-desa dan permukiman transmigrasi potensial agar dapat menopang pertumbuhan kawasan. Kultur masyarakat sekitar perlu diperhatikan, menyangkut penerimaan penduduk lokal terhadap pendatang dan status kepemilikan lahan. Penyiapan lokasi dan status lahan ke depan harus benar-benar bebas dari masalah baik secara sosial, kultural maupun legal.

Oleh karena itu Pemerintah kabupaten yang bekerjasama diharapkan mampu merumuskan konsep tentang kawasan transmigrasi yang dibangun atau dirancang sesuai potensi dan ketersediaan sumber daya yang ada. Upaya penyediaan lahan untuk pembangunan kawasan transmigrasi di beberapa daerah belum sepenuhnya mencerminkan adanya prasyarat *clear and clean*, sehingga masih dijumpai banyak kasus sengketa dan konflik lahan antara pemerintah dan masyarakat adat, dan proses penyelesaiannya cenderung berlarut-larut. Maka pada gilirannya pembangunan penyiapan permukiman transmigrasi menjadi terlambat tidak sesuai dengan jadual terpadu yang telah disepakati bersama. Upaya regocnisi yang selama ini ditempuh nampak masih belum memberikan kepastian hukum bagi penyelenggaraan transmigrasi, khususnya menyangkut status lahan yang diperuntukkan bagi pembangunan transmigrasi. Oleh karena itu, ke depan diperlukan skema dan prosedur pembebasan dan penyediaan lahan untuk pembangunan transmigrasi yang

secara legal bebas gugatan masyarakat lokal. Kerjasama antara masyarakat setempat (adat) dan pemerintah perlu ditingkatkan dalam upaya penyediaan lahan untuk kawasan transmigrasi. Dengan demikian pembebasan dan penyediaan tanah untuk pembangunan transmigrasi menjamin adanya kepastian hukum, baik bagi masyarakat, transmigran maupun pemerintah daerah.

Berkaitan dengan peran Pemerintah; selama lebih dari tiga puluh tahun pemerintah Indonesia telah menjadi penyelenggara dan pelaksana transmigrasi, dan berhasil membangun sejumlah besar unit permukiman transmigrasi yang berbasis pertanian. Peran ganda tersebut menunjukkan besarnya dominasi pemerintah dalam pembangunan transmigrasi. Kebijakan transmigrasi yang selama bertahun-tahun cenderung mengarahkan masyarakat untuk bekerja di sektor pertanian dengan usaha produksi berbasis tanah, telah berimplikasi pada kurangnya diversifikasi pola usaha transmigran. Kondisi ini merupakan implikasi dari UU No. 3 /1972, yang lebih menekankan peranan transmigrasi sebagai salah satu cara redistribusi tanah dan ekstensifikasi pertanian. Implementasi UU No. 15 tahun 1997 sebagai pengganti UU No. 3 tahun 1972, diharapkan dapat mendorong investasi swasta dalam pengembangan berbagai usaha termasuk kegiatan produksi lain di luar pertanian. Namun perlu pula diakui bahwa pola-pola permukiman transmigrasi non-pangan yang dibangun sebagai rintisan belum dapat

diperluas untuk dijadikan alternatif terhadap pola tanaman pangan dan pola perkebunan. Pola-pola permukiman dengan usaha pokok yang berbasis kelautan, jasa, pertambangan, dan peternakan masih belum sempat dilaksanakan secara besar-besaran dengan melibatkan investor swasta. Kondisi ini merupakan agenda yang tertunda di masa sebelum reformasi, khususnya pasca peluncuran UU no. 15 tahun 1997.

Dengan berlakunya UU no 32 Tahun 2004 tentang otonomi daerah, maka tatacara penyelenggaraan transmigrasi dan pendekatan yang dilakukan harus memegang prinsip demokrasi, mendorong peran serta masyarakat, mengupayakan keseimbangan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan karakteristik daerah. Peran pemerintah pusat dan daerah dalam penyelenggaraan transmigrasi tercermin pada kewenangan masing-masing dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat. Dalam penyelenggaraan transmigrasi tidak hanya pemerintah saja yang berkepentingan. Berbagai pihak lain penting untuk ikut berperan dalam pelaksanaan transmigrasi, antara lain masyarakat perseorangan maupun kelompok seperti para pakar dan ilmuwan, Lembaga Swadaya Masyarakat, Organisasi Masyarakat, serta para pelaku ekonomi atau investor seperti Koperasi, BUMN, BUMD, Swasta, dan kelompok usaha.

Pemberdayaan masyarakat transmigrasi merupakan kegiatan pasca penempatan untuk memantapkan kehidupan sosial-ekonomi transmigran di permukiman yang telah dibangun. Namun demikian, pembinaan masyarakat

transmigran selama ini cenderung membuat mereka sangat tergantung pada pemberian bantuan pemerintah. Oleh karena itu, kedepan pembangunan transmigrasi diarahkan pada (upaya) pemberdayaan yang didasarkan atas kebutuhan untuk menyediakan peluang berusaha atau kesempatan kerja dengan prospek dan jaminan kepastian usaha. Sebaiknya transmigran tidak dimanjakan dengan pemberian bantuan yang menciptakan ketergantungan. Paket bantuan harus dirancang dalam kerangka pembinaan dan pemberdayaan masyarakat menjadi mandiri. Pemerintah kabupaten harus mampu menentukan input yang diberikan kepada transmigran dan program pengembangan masyarakat secara teknis sehingga mereka mampu tumbuh secara mandiri.

B. Saran

Dalam upaya meningkatkan efektivitas penyelenggaraan program transmigrasi melalui model KSAD, beberapa hal yang perlu dipenuhi pada aspek penerapan prinsip KSAD, adalah adanya :

1. Konsistensi pada komitmen yang telah disepakati bersama, yang diwujudkan pula dengan adanya konsistensi pada perencanaan dan kebijakan teknis operasional pelaksanaan di lapangan meskipun pergantian pejabat seringkali terjadi. Sehingga terwujud adanya kepastian program yang selama ini seringkali tidak pasti,

2. Kepatuhan para penyelenggara ketrasmigrasian dalam memenuhi persyaratan dan mekanisme yang telah ditetapkan dalam Pedoman KSAD,
3. Transparansi informasi yang disampaikan, dari dan ke daerah pengirim,
4. Masing-masing daerah kab/Kota dapat duduk sejajar dalam posisi masing-masing sebagai daerah otonom,
5. Kerjasama yang didasarkan pada prinsip saling ketergantungan secara positif dan saling menguntungkan,
6. Daerah provinsi dapat secara optimal memerankan diri sebagai fasilitator, pembina dan pengawas pelaksanaan di daerahnya, serta perlunya menyusun suatu bentuk desain transing khusus dalam membantu Provinsi untuk memfasilitasi kerjasama antar daerah di wilayahnya. Training tersebut diarahkan pada peningkatan kemampuan teknis fassilitasi kerjasama atau kemitraan dengan basis yang kuat, disamping kemampuan-kemampuan praktis lainnya,
7. Struktur, fungsi dan kemampuan unit-unit institusi pada Dinas Provinsi itu sendiri harus disesuaikan dengan peran kerjasama tersebut. Sehingga Provinsi dapat memainkan peran tersebut secara efektif.
8. Pemerintah pusat secara optimal dapat memerankan diri sebagai motivator, mediator, fasilitator dan regulator.

Sedangkan dari aspek teknis, diajukan saran sebagai berikut :

1. Perencanaan program transmigrasi dilakukan secara terpadu sesuai dengan potensi dan aspirasi masyarakat masing-masing pada T-1,

2. Melaksanakan program aksi secara terpadu yang lebih pasti sesuai jadwal terpadu yang telah disepakati bersama,
3. Menerapkan sistem klaster dalam pengalokasian program ke Kabupaten.
4. Saling mengisi kekurangan dan memberikan kelebihan masing-masing,
5. Harus ada keterikatan masing-masing pihak terhadap perjanjian yang telah disepakati.
6. Kerjasama harus dibangun diatas rasa saling percaya, saling menghargai, saling memahami dan manfaat yang dapat diambil kedua belah pihak.
7. Dilakukannya evaluasi secara mendalam terhadap penyelenggaraan prgram transmigrasi melalui mekanisme KSAD.
8. Sudah saatnya mengagendakan pembahasan pemikiran mengenai pengembangan konsep TSM sebagai alternatif pengembangan pola transmigrasi yang dapat dikerjasamakan,
9. Mengembangkan model TSB sebagai alternatif dengan menarik investor untuk mengembangkan berbagai usaha produksi lain disamping pertanian, pola-pola permukiman dengan usaha pokok yang bernasis kelautan, jasa, pertambangan, dan peternakan masih belum sempat dilaksanakan secara besar-besaran dengan melibatkan investor swasta,

Lebih jauh secara umum peneliti ingin memberikan saran pemikiran kebijakan penyelenggaraan transmigrasi ke depan, diharapkan dapat diarahkan sebagai pendekatan untuk mendukung pembangunan daerah, melalui

pembangunan pusat-pusat produksi, perluasan kesempatan kerja, serta penyediaan kebutuhan tenaga kerja terampil baik dengan peranan pemerintah maupun secara swadana melalui kebijakan langsung (*direct policy*) maupun tidak langsung (*indirect policy*). Kebijakan transmigrasi setidaknya diarahkan pada tiga hal pokok yaitu :

- 1) Ikut serta dalam penanggulangan kemiskinan yang disebabkan oleh ketidakberdayaan penduduk untuk memperoleh tempat tinggal yang layak.
- 2) Memberi peluang berusaha dan kesempatan kerja kepada masyarakat.
- 3) Memfasilitasi pemerintah daerah dan masyarakat untuk melaksanakan perpindahan penduduk dan mendukung pemberdayaan potensi sumberdaya wilayah, kawasan dan lokasi yang pemanfaatannya kurang optimal agar berkembang lebih produktif.

Oleh karena itu strategi pembangunan transmigrasi melalui penerapan model KSAD lebih diarahkan untuk:

- a) *Mendorong Keharmonisan Hubungan Antara Masyarakat Transmigran dan Penduduk Desa-desa Sekitar.* Pembangunan permukiman transmigrasi harus mampu mempercepat keharmonisan hubungan antar budaya. Karena itu potensi konflik dan disintegrasi harus dihindari. Upaya untuk meminimalisasi potensi konflik dan disintegrasi dilakukan melalui: 1) Pemberian prioritas pada perlakuan desa-desa di sekitar permukiman transmigrasi sama pentingnya dengan pembangunan permukiman transmigrasi. Oleh karenanya diperlukan pengembangan

kerjasama dengan sektor-sektor lain untuk lebih intensif membangun desa-desa tersebut guna mengurangi kesenjangan yang mungkin terjadi. 2) Penggalakkan sosialisasi pembangunan transmigrasi pada masyarakat setempat, agar tercipta pemahaman yang proporsional di kalangan masyarakat setempat terhadap eksistensi pembangunan transmigrasi. 3) Pencegahan munculnya kecemburuan sosial antara masyarakat pendatang dan masyarakat lokal, melalui proses pembangunan kawasan yang berpihak pada kebutuhan pembangunan daerah, serta pengkondisian baik pada masyarakat pendatang maupun masyarakat lokal untuk membentuk satu masyarakat pedesaan yang harmonis.

- b) *Mendorong Kerjasama Antar-Daerah untuk Penyerasian Pembangunan Transmigrasi.* Upaya ini dilakukan melalui : 1) Fasilitasi hubungan kerjasama antar daerah dalam penyelenggaraan transmigrasi sesuai dengan kemampuan dan kebutuhan masing-masing daerah. 2) Kerjasama yang harmonis antar-daerah, antara daerah dengan sumberdaya yang melimpah tetapi kurang tenaga kerja dengan daerah yang berlebihan tenaga kerja, akan mempercepat proses perpindahan secara alami dan penuh dengan rasa aman. 3) Meningkatkan kerjasama antar-daerah untuk lebih mengefektifkan fungsi kawasan transmigrasi sebagai kawasan penyangga pusat pertumbuhan, antara lain dengan membangun akses yang menghubungkan kota/desa/permukiman transmigrasi. Dengan berfungsinya permukiman transmigrasi sebagai kawasan penyangga,

berarti pula telah memberikan kontribusi pada upaya pembangunan dan pemberdayaan pedesaan dan mencegah arus urbanisasi.

- c) *Meningkatkan Peranan Masyarakat dan Swasta.* Upaya ini dilakukan melalui :
- 1) Promosi pengembangan kemitraan antara pemerintah, swasta dan masyarakat dalam penyelenggaraan transmigrasi. Berbagai pihak dapat ikut berperan dalam pelaksanaan transmigrasi, antara lain masyarakat perseorangan maupun kelompok seperti para pakar dan ilmuwan, Lembaga Swadaya Masyarakat, Organisasi Masyarakat, serta para pelaku ekonomi atau investor seperti Koperasi, BUMN, BUMD, Swasta, dan kelompok usaha.
 - 2) Penggalakkan peran serta masyarakat dan pelaku ekonomi dalam bentuk sumbangan pemikiran atau informasi, temuan-temuan teknologi terapan, jasa pelayanan, pengadaan barang atau modal, bantuan tenaga sosial untuk penyuluhan, perpindahan, pendidikan dan pelatihan serta pembinaan masyarakat.
 - 3) Pemberian peran serta masyarakat dan pelaku ekonomi secara sukarela atau atas dasar hubungan hukum tertentu dalam suatu kesepakatan antara perseorangan, kelompok masyarakat, Badan Usaha di satu pihak dengan Pemerintah (Menteri, Pemerintah Daerah) dan transmigran di pihak lain.
 - 4) Pengoptimalan dukungan pemerintah daerah, lintas sektor serta partisipasi swasta dan masyarakat (lokal, nasional, maupun internasional) maka kawasan permukiman transmigrasi akan meningkat daya tariknya dan selanjutnya berkembang menjadi kawasan andalan daerah.
 - 5) Memacu peluang

investasi di daerah transmigrasi melalui berbagai skim kredit, penyediaan informasi tentang investasi/peluang usaha dan kesempatan kerja, serta fasilitasi investasi di permukiman transmigrasi. 6) Penyelenggaraan transmigrasi yang dikaitkan dengan peran serta investor ditujukan untuk sebanyak-banyak dapat menarik perpindahan penduduk secara mandiri yang pengembangan usahanya tidak selalu berorientasi pada lahan (*land based*). 7) Pengembangan kemitraan usaha melalui pembangunan transmigrasi, perlu ditekankan pada konsep pengembangan wilayah sebagai suatu pendekatan pembangunan daerah. Dengan demikian selain upaya pemerataan pembangunan dapat tercapai, dana investasi yang dibutuhkan dapat diperoleh melalui cara yang efisien dan efektif.

- d) *Memacu Keberhasilan Implementasi Otonomi Daerah*. Upaya ini dilakukan melalui :
- 1) Pemberian dampingan dan layanan atas peningkatan kapasitas kelembagaan pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan transmigrasi. Terjadinya proses perpindahan penduduk karena adanya daya tarik daerah lain sangat tergantung dari keberhasilan daerah dalam melaksanakan otonomi daerah, dengan kewenangannya secara otonom mengatur sumberdaya yang ada di daerah untuk pembangunan daerah.
 - 2) Pemberian bimbingan, arahan, pelatihan dan supervisi untuk penyerasian pembangunan transmigrasi pada masing-masing daerah sangat diperlukan sehingga menciptakan dinamika pembangunan yang kondusif bagi terselenggaranya transmigrasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin, 2001, *Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Bungin, Burhan, 2003, *Analisis Data Penelitian Kualitatif Pemahaman Filosofis dan Metodologis ke Arah Penguasaan Model Aplikasi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Danim, Sudarwan, 2000, *Pengantar Studi Penelitian Kebijakan*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Dye, R. Thomas, 1978, *Understanding Publik Policy*, Prentice – Hall, Inc, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Easton, Joseph.O (ed), 1986, *Pembangunan Lembaga dan Pembangunan Nasional Dari konsep Ke Aplikasi*, Jakarta: UI-Press, Jakarta.
- Effendi, Sofyan, 2000, *Implementasi Dan Evaluasi Kebijakan Publik*, Modul Kuliah MAP UGM, Yogyakarta.
- Ekowati, Mas Roro Lilik, 2005, *Perencanaan, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan atau Program*, Edisi Revisi, PT Rosdakarya, Bandung.
- Faisal, Sanapiah : 1990, *Penelitian Kualitatif : Dasar-dasar dan aplikasi*, YA3 Malang,.

- Islamy, Irfan M, 2001, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Kusumayadi, Endar Sugiarto, 2000, *Metodologi Dalam Bidang Kepariwisata*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Keban, Yermias T, 1999, *Pengantar Administrasi Publik*, Modul Matrikulasi MAP UGM, Yogyakarta.
- Mikkelsen, Britha, 2001, 2001, *Metode Penelitian Partisipatoris dan Upaya-Upaya Pemberdayaan*, Terjemahan, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Moleong, Lexy J, 1995, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Mulyana, Deddy, DR, MA, 2003, *Metodologi Penelitian Kualitatif : Paradigma Baru Ilmu Komunikasi dan Sosial lainnya*, PT.Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Manuwijaya, Mirwanto, 2004, *Mengenal dan Memahami Transmigrasi*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- N. Dunn, William, 2003, *Analisis Kebijakan Publik*, Gadjah Mada University Press, edisi kedua. Peters, Guy B, 1984, *American Publik Policy*, Tulano University, Franklin Watts, New York.

Singarimbun, Masri & Sofyan Effendi, 1989, *Metodologi Penelitian Survei*, LP3ES, Yogyakarta.

Suharsini Arikunto dan Cepi Safrudin Abdul Jabar, 2004, *Evaluasi Program Pendidikan, Prdoman Teoritis Bagi Praktisi Pendidikan*, Bumi Aksara, Jakarta.

Usman, Husaini dan Purnomo Setyady Akbar, 1986, *Metodologi Penelitian Sosial*, Bumi Aksara, Jakarta.

Weimer, David L dan Vining, Aidan R, 1999, *Policy Analysis Concepts and Practice*, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey.

Wibawa, Samodra, dkk, 1994 *Evaluasi Kebijakan Publik*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Daftar Bacaan

Undang Undang Nomor 15 tahun 1997 tentang Ketrasmigrasian.

Undang Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah
Pemerintah Propinsi Sebagai Daerah Otonom.

Peraturan Pemerintah Nomor 2 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan
Transmigrasi.

Warella. Y, 2002, Kebijakan Publik, hand Out MAP UNDIP, Semarang.